Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

Encouraging Choice in Work and Retirement
Project Report

October 2005

PRI Project

Population Aging and Life-Course Flexibility

Canada

106-00942/

Encouraging Choice in Work and Retirement

Project Report

October 2005

Acknowledgements

On behalf of the project team, I would like to acknowledge several important contributions: Peter Hicks, whose vision is the guiding framework of the project; Jean-Pierre Voyer, whose leadership provides the impetus for both the horizontal collaboration in a complex governmental system, and the self-standing analytical capacity of the PRI; Michael Wolfson and colleagues Steve Gribble and Geoff Rowe at Statistics Canada for their creative work on *LifePaths*; members of the Interdepartmental Working Group – Benoît Robidoux, Cliff Halliwell, Christian Dea, Moustafa Askari, Michel Montambeault, Richard Roy, Francois Paris; participants in the Population, Work and Family Policy Research Collaboration, co-founded by PRI and SSHRC research clusters; Dominique Hansen-Vigier, Marissa Martin, and technical staff at PRI. Finally, a special thanks to the research team at PRI who helped put the report together: Alain Denhez, Ali Béjaoui, Sylvain Côté, and Stephanie El-Batrik.

Terrance Hunsley
Senior Project Director

About this report

The PRI contributes to the Government of Canada's medium-term policy planning by conducting cross-cutting research projects, and by harnessing knowledge and expertise from within the federal government and from universities and research organizations. However, conclusions and proposals contained in PRI reports do not necessarily represent the views of the Government of Canada or participating departments and agencies.

PH4-28/2005
ISBN 0-662-69278-0

Table of Contents

1. Foreword: Life-Course Analysis and Public Policy 1

2. Introduction and Summary 2

3. The Context: Living Longer-Retiring Younger 4

4. Measuring the Economic Implications of an Aging Population 6

5. The Potential for Increasing Labour Supply by Working Longer in Life 23

6. What Might Canadian Employers do to Retain Older Workers? 30

7. Removing Barriers and Disincentives for Working Longer: Canadian Policy Options and Relevant International Experience 32

8. Conclusion and Next Steps 40

Notes 41

References 43

Tables and Figures

Chart 1: Age Distribution of Public Service Employees and Canadian Labour Force 21
Chart 2: Distribution of Public Service Retirees at Age 55-59, 1990-2004 22

Table 1: Median Age in Selected Countries 4
Table 2: Total Change in OAS/GIS Benefits as a % of GDP 14
Table 3: Costs to the Health Care System 15
Table 4: Change in Public Health Care Expenditures as a % of GDP Due to Aging 16
Table 5: Registered Pension Plan Coverage Rates by Sector and Type of Plan 17

Figure 1: Life Expectancy at Age 65, 1920-2002 5
Figure 2: Expected Remaining Lifetime Years In and Out of Employment for Men at Age 50 5
Figure 3: Old Age Dependency Ratio vs. Total Dependency Ratio, 1971-2025 6
Figure 4a: Old Age Dependency Ratio 7
Figure 4b: Total Dependency Ratio 7
Figure 5: Working Age (15-64) Employment to Population Ratio, by Gender, 1940-2020 8
Figure 6: Educational Attainment of Canadians Ages 25-44: Past, Present, and Future 8
Figure 7: Expected Total Lifetime Years in Employment, Men 9
Figure 8: Total Labour Supply per Capita, (in hours of work), 1971-2050 10
Figure 9a: Average Share of Income by Source, Females, 1985 12
Figure 9b: Average Share of Income by Source, Females, 2000 12
Figure 10a: Average Share of Income by Source, Males, 1985 13
Figure 10b: Average Share of Income by Source, Males, 2000 13
Figure 11: Per Capita Provincial Health Spending by Age Group, 2001 14
Figure 12: Skilled Workers will be in Higher Demand 19
Figure 13: Impact of Extending Working Life by Two Years: Total Labour Supply per Capita, 2000-2025 23
Figure 14: Impact of Extending Working Life by Two Years and Increasing Working Life by 50% of Increases in Life Expectancy 24
Figure 15: Recent Retirees Would Have Continued to do Paid Work if 24
Figure 16: Comparison of Retirement Plans and Outcomes Among Older Americans 26
Figure 17: Employment Barriers: Older Workers 26
Figure 18: Rates of Volunteer Participation: By Age Group 27
Figure 19: Average Hours Spent Volunteering Per Person: By Age Group 27
Figure 20: Impact of Extending Working Life by Two Years: Total of Volunteering per Capita 28
Figure 21: Implicit Tax on Continued Work at Age 60 in Currently Legislated Pension Systems and Early Retirement Schemes 32

1. Foreword: Life-Course Analysis and Public Policy

Life-course analysis is beginning to enrich public policy. It is a research and analytical framework that permits the linking of longitudinal research – understanding the life context and the complicated inter-relationships of experiences, transitions and connectedness – to more traditional cross-sectional and time-series analysis, and to coordinate the findings with other tools and models. It allows us to understand the interactions of social and economic dimensions of diverse life trajectories. We can take cognizance of the need of individuals at different stages in the life cycle to have access to different kinds of resources – money, time, information and social support. We can consider how different point-in-time experiences may play out over life courses, and how policy interventions might influence and interact with, not only the targeted event or situation, but also the continuation of life experience.

We come to understand for example, how people with low education levels might enter the labour force four or five years ahead of those with high levels of education, yet finish their work lives at about the same age, with three or four fewer lifetime years of employment. We can calculate the social costs of non-employment, accumulated over the years. We can measure the impact of the cumulative loss of labour supply on the economy due to weaknesses in education, employment and related policies, and project this impact into the future. We can test the effectiveness of policies over time.

In Canada, life-course analysis is getting a boost by new analytical tools enabled by recent developments in information and research technology. Longitudinal surveys, data pooling, and behavioral modelling instruments permit us to ask the "what if" policy questions. Central to this development is a powerful new federal government tool called *LifePaths*,[1] on which the Policy Research Initiative has been collaborating with Statistics Canada.

For this project, PRI established an interdepartmental working group with Statistics Canada, Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), Finance Canada, Social Development Canada, Industry Canada, Office of the Superintendent of Financial Institutions, Canada Revenue Agency, Health Canada, Social Sciences and Humanities Research Council, Public Service Commission and Treasury Board. We are exploring the social and economic implications of population aging in relation to the labour market, fiscal challenges, and flexibility of life course options for individuals. Population aging poses serious challenges, both for social and economic well being. We hoped that life course analysis would enable us to identify "win-win" opportunities, and we believe that this has happened.

2. Introduction and Summary

Population aging brings about social and economic transitions in society, and a large one is about to occur in Canada and many other developed countries, as the World War II baby boomers prepare to enter retirement. Several issues will be triggered by this change, and front and centre will be whether the labour force will be large enough and productive enough to keep the economy growing, which is generally perceived as necessary to sustain quality of life.

Of course there is a wide range of opinion around the "constant growth" objective. Some will question whether population growth and economic growth are really good for the ecology and planetary quality of life. Others may suggest that a smaller workforce could lead to higher wages, more bargaining power for workers, and opportunity for healthier lifestyles. If labour is more scarce and more highly-valued, and if more investment capital per worker is available, perhaps it is time to seek a better allocation of time for living, working, caring, learning, and leisure. On the other hand, many of our advances in health, well-being, poverty reduction and social security, have been built on the forward march of production, technology, and consumption.

The orientation taken in this report is to first try and determine the extent of the economic risk to society posed by population aging and specifically the baby boom retirement. We emphasize a need to maintain a healthy economy and fiscal prudence, while still respecting the opportunity and need for people to exercise choice in the best interests of themselves, their families, and society. The paper explores how older workers could be enabled and encouraged to extend their working lives to benefit themselves, their families, and the economy.

"Enabling" and "encouraging" are key words in the report, reflecting our view that population aging is a challenge, not a crisis. Moreover, our assessment of the future labour market suggests that we do indeed have a societal opportunity to achieve economic, social and quality-of-life objectives through a proactive strategy of attitude change, improved working conditions, human capital development, and social and economic inclusion.

What Are The Messages in This Report?

- Population aging poses a serious challenge to Canada. Finance Canada has illustrated this challenge graphically in an annex to the 2005 budget.[2] Beginning around 2010, the Canadian labour force will begin to decrease, not in absolute size, but as a proportion of the overall population. This decline in relative labour supply will mean that if no offsetting interventions take place, the rate of growth of the economy will be reduced, and this will have negative impact on the fiscal capacity of government, especially in view of pressures for increased public expenditures in programs which respond to older population groups. While these pressures may be, in some measure, offset by potential decreases in expenditures serving other age groups, such rebalancing can be extremely elusive, especially in a federal structure of government and when the impacts can vary significantly by region or community size. Nonetheless, it is important to note that projected increases in taxes paid by the future elderly generation will help to offset future increases in costs of fiscal transfers and health services generated by population aging. The retiring generation has substantial savings.
- There are, however, some trends which are increasing the hours of labour provided by the labour force. These include an increased intensity of labour force participation by women, and an increase in lifetime hours of labour which results from increased education levels of workers. These two trends will moderate the impact of the changing dependency ratio, permitting us to conclude that Canada will not face a crisis of shortage in overall labour supply, even though specific sectors and occupations, and particular periods of rapid change, could pose serious problems of adjustment.
- A strategy emphasizing continued fiscal prudence, productivity increases (all factors) and encouraging increased labour supply, will be important. While future economic growth will be highly sensitive to productivity increases, this report focuses

mainly on labour supply and to a lesser extent on labour productivity. It does not explore other aspects of productivity.

- Population aging will present opportunities for older workers to continue to provide needed labour to the economy, and to enjoy greater choice in their life plans, especially in view of their increasing longevity and increasing years of relative good health. While the present system is tilted toward early retirement, especially for holders of defined-benefit pension plans, the incentives for the overall population are not particularly strong when compared internationally.
- We specifically explore the potential for removing impediments and providing incentives for older workers to extend their working lives. Policy options are identified for relevant departments to consider. The report underscores the importance of a cultural shift in attitudes towards active aging and optimizing employment conditions for an aging labour force. This could involve a broad-based approach, in the nature of an active aging program, which could comprise:
  - a public engagement campaign to counter stereotypical attitudes and promote active aging;
  - removal or balancing of policy disincentives to working later in life and providing flexibility in pension arrangements and phased retirement;
  - initiatives or services to increase employability of older workers; and
  - engaging with other governments and employers to promote more age-adapted workplaces and flexible work arrangements.
- Finally, the paper sets a context for follow-up work in the population aging context:
  a) Recent concerns about the solvency of employer-sponsored defined-benefit pension plans, and a related trend away from such plans towards defined-contribution plans, may indicate a shift of risk to workers and families. Such risk in turn, becomes a matter of concern for the public pillar of retirement income security, especially if the new arrangements do not provide sufficient retirement security. More study is required here.
  b) While labour supplied by older workers could make an important contribution to the economy, it is not likely to fulfill the potential demand of the future labour market. Employers will be keen to recruit workers with appropriate skills, and will also be more sensitive to the need to retain their workforce. Consequently, investments by governments, employers and individuals in human capital development, in improving the quality and productivity of work and workplaces, could bring greater dividends than in past decades when there was a surplus of labour. There is an opportunity here to achieve better arrangements for work-family and work-life balance, to broaden economic participation among disadvantaged populations and to increase social inclusion.

3. The Context: Living Longer-Retiring Younger

Success and a Challenge

Population aging and retirement issues are in a sense, the fruits of success. In the past century, we dramatically lowered infant mortality rates. We overcame deadly childhood diseases. We avoided major military conflicts for half of the century. We also pushed some adult mortality into later age ranges with lifestyle changes, technology and safety improvements, and medical advances. It appears that we are living more years in relative good health.

The resulting increase in the average age of the population, and the increased proportions of the population in the older age categories, are pushed by two main trends: increased longevity, and decreased fertility. Demographic projections indicate that the median age of the population will increase by 5.9 years between 2005 and 2030.

As Table 1 illustrates, Canada is in the middle range of Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries, but is aging more rapidly than the USA, which has a higher fertility rate (defined as the number of newborns per woman age 15-49). The Canadian fertility rate has dropped from 3.9 children in 1956 to hover around 1.5 now. We are not producing enough children to replace the population.

Longevity is also increasing steadily, at about 2.4 years per decade, and more of us make it into old age – 88% of women and 81% of men born in 1960 are expected to pass the age of 65, compared to 74% and 62% of those born in 1920.

Figure 1 shows, as well, that life expectancy at age 65 has been increasing rapidly. Not only do many more of us reach age 65, but when we do so we expect to live at least 4 more years compared to previous generations.

So we are living longer but having fewer children. Moreover, we have begun in recent decades, to withdraw earlier from the labour force. The amount of labour provided by the older (male) work force has been moving slowly downward, except for the past few years. A happy and healthy retirement has become a major social objective in Canada, and research on subjective well being [3] shows that we feel happiest as we approach that time. To say there is a cultural value placed on early retirement would not be overstating the issue.

As Figure 2 illustrates, the average Canadian male[4] at age 50 can expect to spend many more years out of the labour market, than in it.

It is important to clarify that the lines in this graph may not represent consecutive years, nor correspond directly to age. The "years not in employment" may include years of unemployment, or non-employment, accumulated across the population, regardless of the age (above 50) at which they were incurred. Similarly the "years in employment" might not be consecutive after age 50, but could be spread over more years, for example through part-time, interrupted, or periodic work. Nonetheless the declining amount of total work supplied by the 50+ male population, at least until the 1990's, is evident.

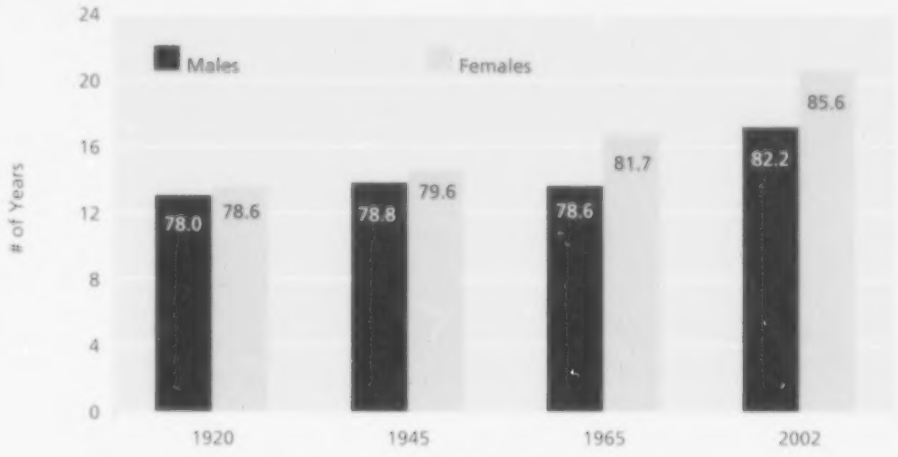
Table 1
Median Age in Selected Countries

	Canada	United States	Europe	United Kingdom	France	Germany	Italy	Japan
2005	38.9	35.9	39.3	38.8	38.9	42.0	42.2	42.8
2020	43.0	37.0	43.6	41.4	42.2	46.7	48.5	48.2
2030	44.8	38.2	46.1	42.5	43.6	47.1	51.7	51.7

Source: World Population Prospects, United Nations Secretariat.

Figure 1

Life Expectancy at Age 65, 1920-2002



Source: Statistics Canada Cat. 84-211 and CANSIM table number 01020511.

Figure 2

Expected Remaining Lifetime Years In and Out of Employment For Men At Age 50*

*Expected remaining lifetime years in and out of employment, for males with at least some paid work and attachment to the labour force at age 50.
Source: LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.

Figure 1

Life Expectancy at Age 65, 1920-2002

Source: Statistics Canada. Cat. 84-211 and CANSIM table number 01020511.

Figure 2

Expected Remaining Lifetime Years In and Out of Employment For Men At Age 50*

*Expected remaining lifetime years in and out of employment, for males with at least some paid work and attachment to the labour force at age 50.
Source: LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life Course Flexibility.

4. Measuring the Economic Implications of an Aging Population

The elderly population by itself and in combination with the child population, has tended to be labelled as "dependent" on the economic production of the working-age population. While a bit simplistic as a notion, dependency ratios are widely used as a measure of the economic costs associated with elderly and/or young populations, relative to the productive capacity of the labour force. The "total dependency ratio" is the ratio of people under 15 and 65+, to the 15-65 year old (or "working age") population, while the "old age dependency ratio" is the ratio of people 65+ to the 15-65 population.

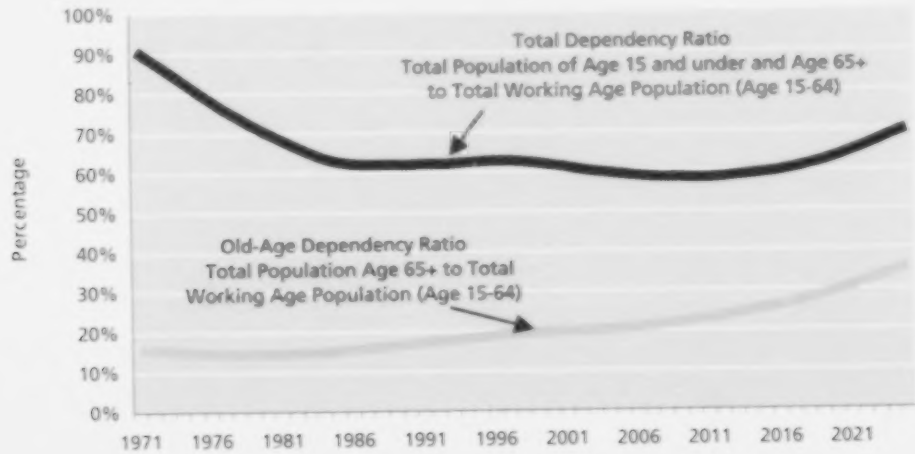
In post-war years, the total dependency ratio was higher than it is today, mainly because of the large number of baby boom children, while the elderly constituted a smaller group. By 1971 there were more than seven people of working age to each elderly person, and that number will fall to about three in 2025. However, there is also a significant reduction in the number of children relative to the working-age generation. This reduces, but is not great enough to offset, the impact of growth in numbers of elderly, and so the total dependency ratio change is not as dramatic as the old age dependency ratio, but it moves in essentially the same direction. Because fertility rates are low, even augmented by immigration, the growth in working-age population will also be slow and this will mean that the demographic-economic problem will not pass quickly. The following graphic compares the two dependency ratios for Canada.

From an international point of view, Canada currently has, along with the USA, the lowest ratio of the elderly to the working-age (15 to 64) population. By 2025, Canada's old-age dependency ratio will be at a level similar to other OECD countries, but the change in the ratio is expected to be more pronounced in the next two decades than for most countries, with the exception of Japan, Finland and Italy.[3] A similar pattern also emerges as one looks at the total dependency ratio. The pace (as well as volume) of change is a factor in economic and fiscal adjustment.

The projections of dependency ratios signal a long-term trend in the age distribution of the population. However, the change in relative size of the age groups does not translate into a proportionate shift in the amount of labour available to the economy.

Figure 3

Old Age Dependency Ratio vs. Total Dependency Ratio, 1971-2025



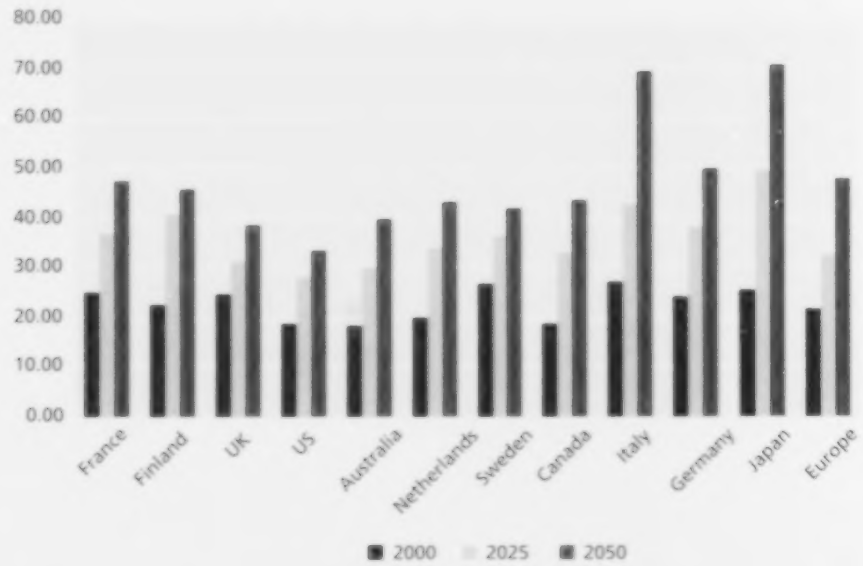
Source: LifePaths (Statistics Canada).

For example, the major increase in participation of women in the labour market over recent decades has increased the average number of total hours of work per person of working age, relative to earlier times. Secondly, and in a similar fashion, increased education levels, combined with the fact that people with higher education work more lifetime years, also increase the effective labour supply. Figures 5 and 6 illustrate these two trends.

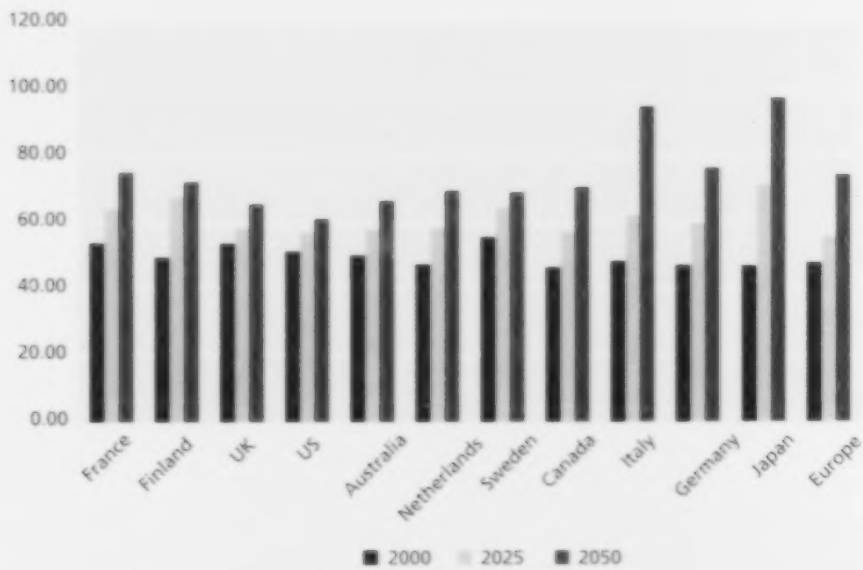
While male participation has declined slightly over the years, female participation has increased dramatically. This participation will likely continue to increase for some time, albeit at a slower pace.

Figure 4

a) Old Age Dependency Ratio



b) Total Dependency Ratio



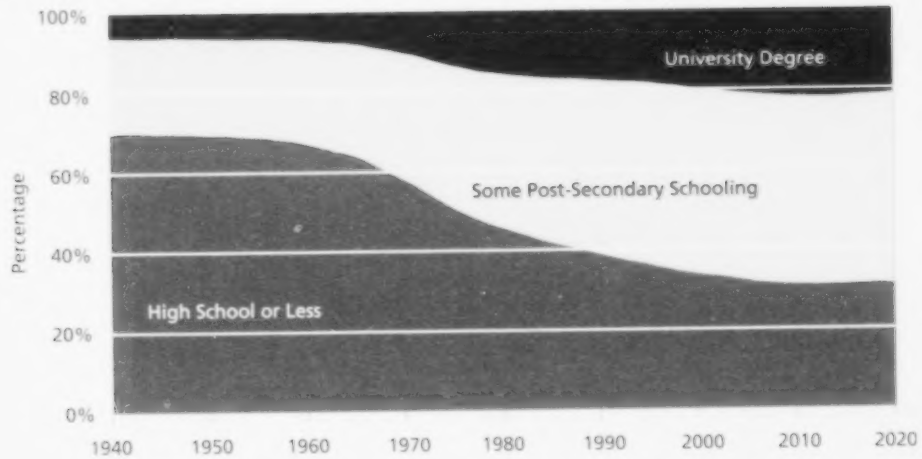
Source: UN, World Population Prospects, 2004 revisions

Figure 5
Working Age (15-64) Employment to Population Ratio, by Gender, 1940-2020

Source: LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.

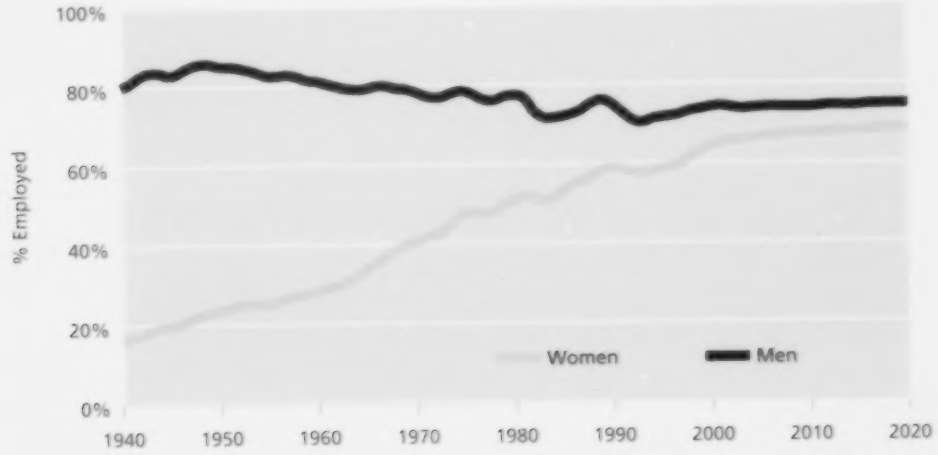
Moreover, although youth are entering the labour force at a later age, they do so with more years of education. Life course analysis indicates (Figures 6 and 7) that there is a direct correlation between levels of education and total lifetime years of employment. Individuals with lower levels of education may encounter more unemployment, or be hampered in employment by disability or poor health. So, increased education levels and increased female participation, mean that total hours of work over the lifetime of the next working-age population will be relatively greater (and they will be more productive), than previous generations. Because of the later age of career establishment of youth, the younger generation may also see a trend toward a later age of retirement.

Figure 6
Educational Attainment of Canadians Ages 25-44: Past, Present and Future



Source: LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.

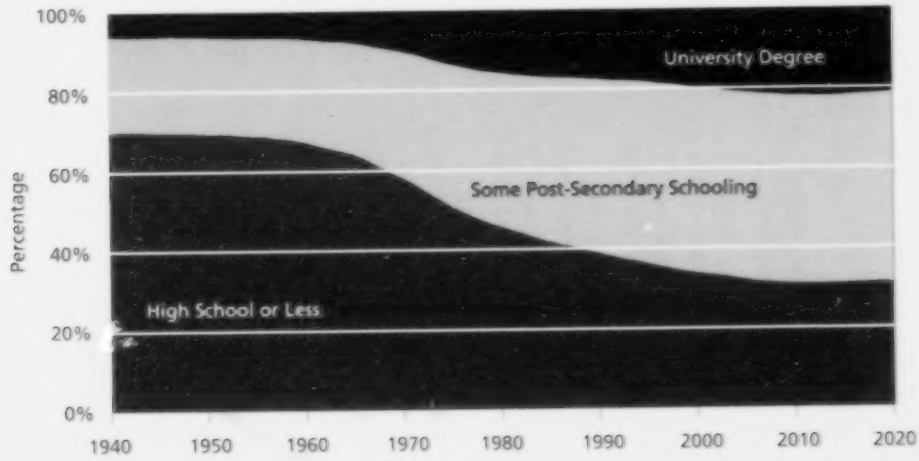
Figure 5
Working Age (15-64) Employment to Population Ratio, by Gender, 1940-2020



Source: LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.

Moreover, although youth are entering the labour force at a later age, they do so with more years of education. Life course analysis indicates (Figures 6 and 7) that there is a direct correlation between levels of education and total lifetime years of employment. Individuals with lower levels of education may encounter more unemployment, or be hampered in employment by disability or poor health. So, increased education levels and increased female participation, mean that total hours of work over the lifetime of the next working-age population will be relatively greater (and they will be more productive), than previous generations. Because of the later age of career establishment of youth, the younger generation may also see a trend toward a later age of retirement.

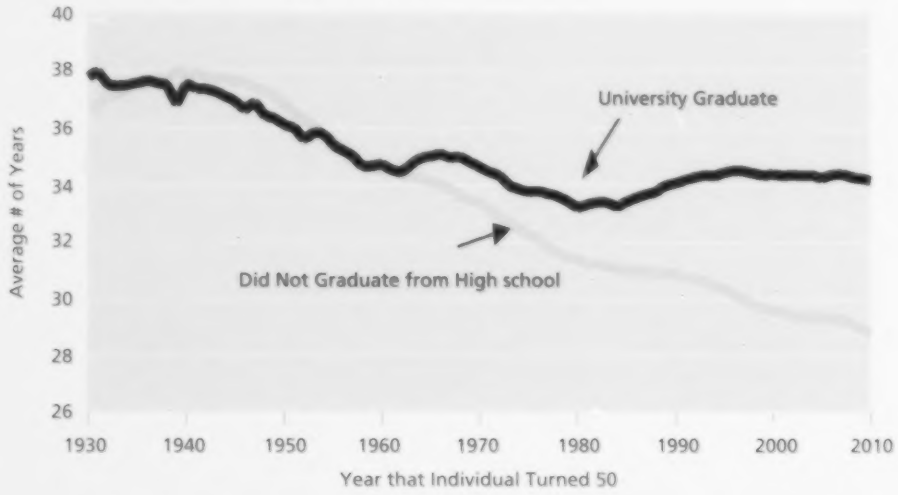
Figure 6
Educational Attainment of Canadians Ages 25-44: Past, Present and Future



Source: LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.

Figure 7

Expected Total Lifetime Years in Employment, Men*



Source LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.
* Expected total lifetime years in employment, once schooling has been completed for Canadian born males.

The dependency ratio misses other details, which can affect the supply of labour:

- When people actually enter and leave the labour force is a factor – they tend to enter later than age 15 (or 20), and leave before 65, so there is room for variation within the age range adopted for the measure.
- The employment opportunities for specific cohorts may change. In the 1980s and early 1990s, the labour market could not absorb the growing numbers of working-age individuals (especially in a policy context where inflation had to be controlled) and resultant unemployment was high, especially for youth. With expected higher labour demand in future, and with a better-educated population, it is likely that unemployment and underemployment can be reduced. This trend may have already started; for example, the labour market situation of older workers has improved considerably in recent years. Since 1995, the participation rate of men and women aged 60-64 has increased by more than 5 and 11 percentage points, respectively – the highest increase among OECD countries.[6] This result may be in part due to higher education of these cohorts, to better labour markets since the mid-1990s, and/or to the decline in stock market returns and current low interest rates, which bring poor returns on savings, thus delaying the retirement aspirations of some baby boomers.
- Another aspect that is overlooked by the dependency measure is the quality of the labour force. Here, it should be noted that Canada has the highest proportion among OECD countries of "prime-age" workers (25-49) holding a post-secondary level of education and, for older workers, the second highest proportion.[7] As education levels increase, lifetime labour hours increase, as well as productivity.

A final qualifier should also be made about the use of dependency measures. The degree to which an elderly population may be dependent on the working-age population will also vary with the sources of income of the elderly, and the extent to which their own taxes serve to offset their costs. As we will illustrate later, Canada's elderly population are increasingly relying on their own income sources and less on public transfers.

A Better Measure of Labour Supply Relative to the Size of the Overall Population

Using *LifePaths*, we have calculated the actual number of hours worked in the formal labour force by individuals over their lifetime, regardless of their age or the times or patterns in which they worked. We are also able to project these behaviours into the future, adjusting them to trends such as increasing participation of women, age of labour force entry, and increases in education levels.

Figure 8 presents the annual supply of labour hours calculated relative to the total population of the country. This indicator, like the dependency ratio, shows that we may be in a period of peak overall labour supply relative to the population. We will begin to see a decline in relative labour supply after 2010, but the long-term decline will not be as dramatic as would be indicated by dependency ratios. The low point, in about 2050, will be roughly the same as the labour supply in the late 1990s . This projection takes into account some of the recent upswing in participation of older workers. Should it develop that the recent increases are only a temporary phenomenon, the projected labour supply in 2050 might decline to a point more comparable to that of the early 1990s.

Nevertheless, an important and long-term reduction in relative labour supply will begin about 2011, and it will have consequences on economic growth.

Economic and Fiscal Consequences of Population Aging

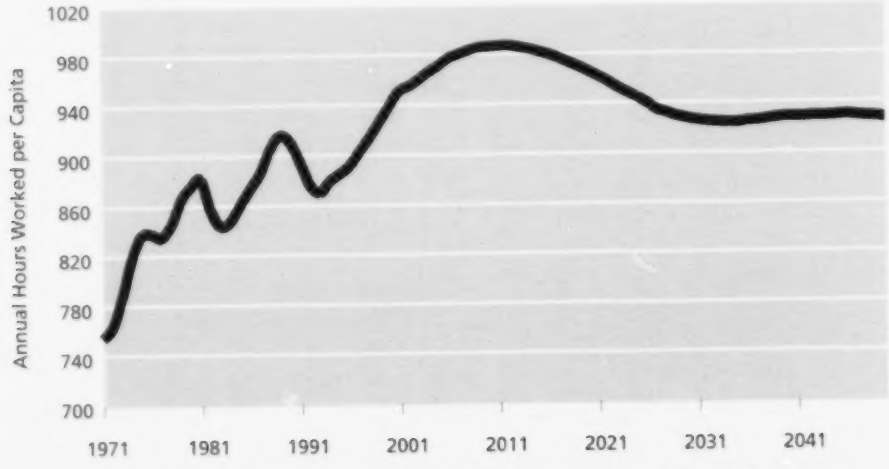
Productivity and Gross Domestic Product (GDP)

Over the last thirty years, employment growth played an important role in ensuring sustained improvements in economic living standards – defined as real GDP per capita. For instance, since 1997, GDP per capita increased at an average annual rate of 2.6 per cent, 1.4 percentage points of which came from a higher share of the population being employed. The expected fall in the relative labour supply will exert a negative influence on GDP per capita growth in decades to come. This could account for as much as 0.5 percentage points from the annual real per capita growth over the 2011 to 2030 period.

A key factor will be productivity growth. Unfortunately, productivity growth is highly unpredictable and depends on the interaction of a number of factors, including labour supply and quality, investments

Figure 8

Total Labour Supply per Capita, (in hours of work)*, 1971-2050



Source: LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.
* Total Hours Worked per year divided by Total Population.

in physical and human capital, innovation, and general macro-economic conditions. Nonetheless, it will be key in determining our ability to prosper economically and to pay for public services and programs. According to Finance Canada analysts, assuming that productivity continues to grow at the same pace as observed over the 1997 to 2003 period (2% /year), the reduced growth in labour supply would mean that real GDP per capita growth would decline steadily over the period to reach 1.5% annually by 2030. A more pessimistic scenario would be productivity growth at the level it was between 1976 and 1995, or 1.5%, over the projected period. In such case, real GDP per capita growth would be reduced to 0.8% by 2030.

In brief, population aging will exert downward pressure on the growth in GDP per capita from levels experienced in the last decade or so, and the uncertainty inherent in long-term economic projections suggests that caution is merited.

Fiscal Pressures

Population aging will also have effects on public finances by exerting upward pressure on age-related expenditures. International organizations such as the OECD and the IMF have suggested that the current and projected policies of prudent budget planning and the reduction of the federal government debt burden have better positioned Canada to meet future challenges related to aging than many OECD countries. This being said, the challenge associated with population aging is non-trivial for all levels of governments and will require the containment of growing expenditures cast in a relatively low growth economic environment.

The intergenerational impacts of aging can be discerned across a wide range of government spending, and they do not all move in the same direction. Expenditures on the elderly or on programs used more heavily by the elderly can be expected to increase. For other costs, such as children's benefits, education, employment insurance, justice and incarceration, it may be anticipated that low fertility will cause those costs to decrease.[8] We have limited ourselves in this paper to reviewing recent analyses of implications for the two most visible programs, which respond to increasing numbers of elderly, namely the Old Age Security-Guaranteed Income Supplement (OAS-GIS) and health care.

Old Age Security-Guaranteed Income Supplement

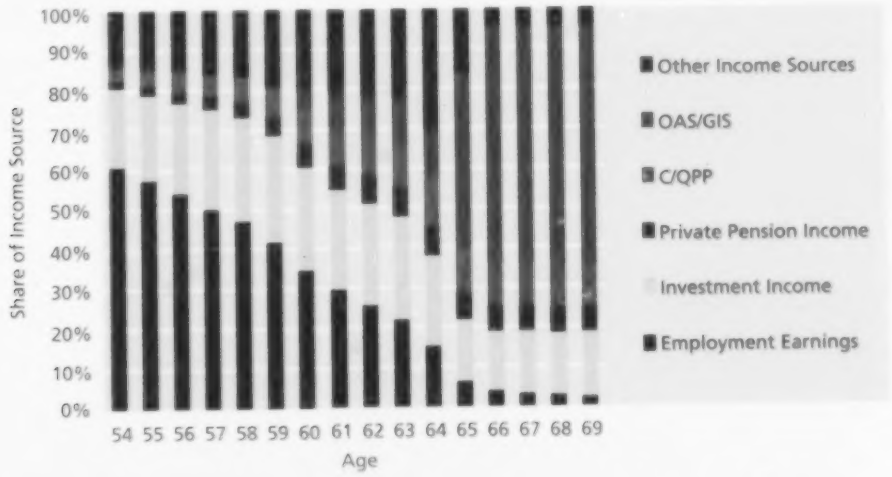
Expenditures on OAS-GIS will increase with the number of seniors. The relative size of these costs in total federal expenditures, and as a proportion of GDP will also increase. However, there are several factors that influence this growth other than aging. For example there are significant gender differences embedded in these programs, with more women than men receiving the GIS: From 1990 to 2000, about 65% of those receiving both OAS and GIS were women, whereas only 35% were men. Women are now beginning to enter old age with significant work experience – accompanied by retirement income drawn from Canada Pension Plan (CPP), private pension plans, and Registered Retirement Savings Plans (RRSPs). These factors are of importance because OAS and GIS are targeted benefits. While there is only a mild targeting of OAS, with the great majority of seniors receiving full benefits, GIS is highly targeted as a poverty reduction mechanism. In recent years, and continuing into the future, increases in retirement income from CPP, RRSP, and private pensions are acting to reduce GIS costs, and proportionally, also the importance of the OAS.

Figures 9 and 10 illustrate the changes taking place in the relative importance of various sources of income for older workers.

As the graphs indicate, Registered Pension Plan (RPP) and CPP income are increasing as sources of retirement income for both women and men, while OAS-GIS is decreasing proportionately. According to analysis from the CPP Chief Actuary,[9] the GIS paid benefits to 35.8% of seniors in 2004, but in 2020 the coverage of the GIS will be reduced to 30.9% and to 21.9% in 2050. The following projections indicate that the combined OAS-GIS costs as a percentage of GDP are projected to increase by somewhat less than 1% over the next quarter century. However, estimates of the projected increase presented in Table 2 make the implicit assumption that the generosity of these programs will not be increased in years to come. If benefits were to be increased, the projected impact would be greater. For example, the Office of the Chief

Figure 9a

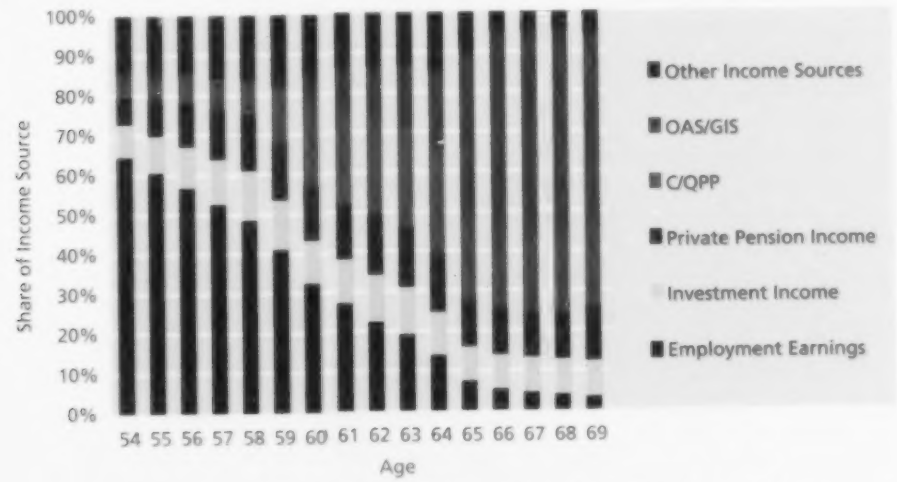
Average Share of Income by Source, Females, 1985



Source: Statistics Canada, 1986 Census — Reported income sources in year prior to Census.

Figure 9b

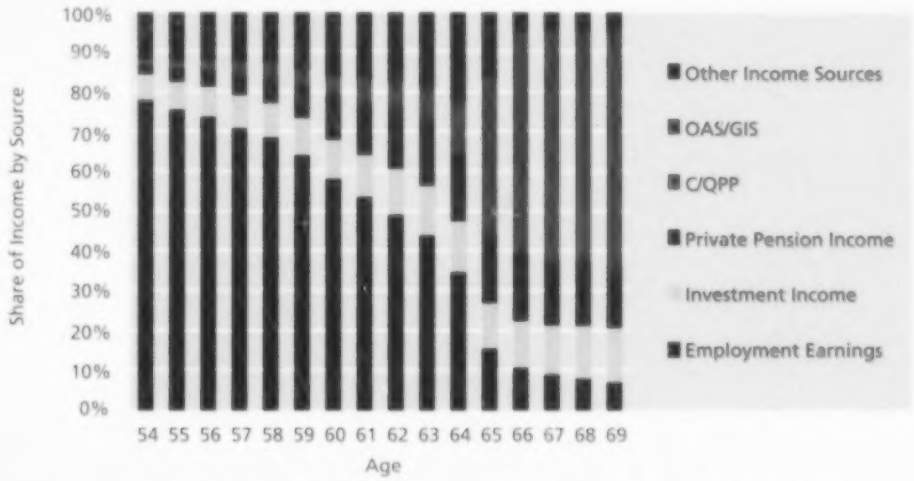
Average Share of Income by Source, Females, 2000



Source: Statistics Canada, 2001 Census — Reported income sources in year prior to Census.

Figure 10a

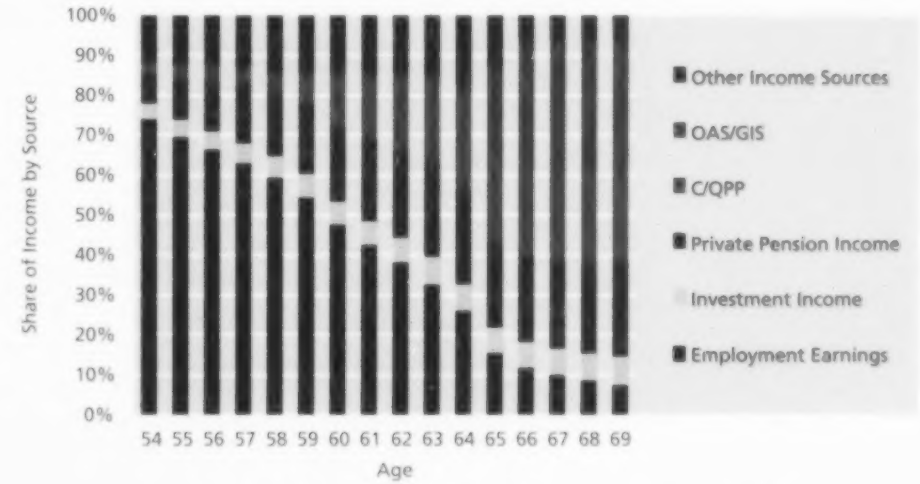
Average Share of Income by Source, Males, 1985



Source: Statistics Canada, 1986 Census — Reported income sources in year prior to Census.

Figure 10b

Average Share of Income by Source, Males, 2000



Source: Statistics Canada, 1986 Census — Reported income sources in year prior to Census.

Table 2

Projections By	Total Change in OAS/GIS Benefits as a % of GDP
Conference Board of Canada	0.8% (Between 2001-2019)
Office of the Auditor General	0.9% (Between 1996-2031)
C.D. Howe Institute	0.4% (Between 2001-2031)
Office of the Chief Actuary	0.8% (Between 2001-2030)

Source: World Population Prospects, United Nations Secretariat.

Actuary has shown that moving from price indexing to partial nominal-wage indexing (CPI plus 60% of the growth in real-wage) would increase total spending on OAS, and GIS benefits as a share of GDP by about another 0.5 percentage points in 2030.[10]

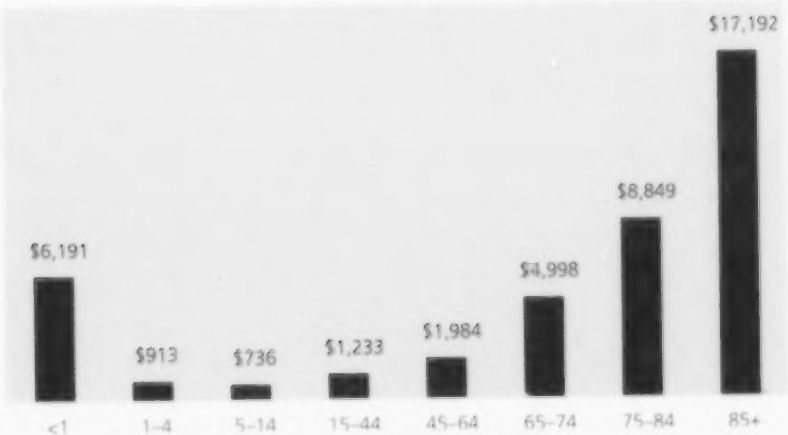
Canada Pension Plan

It is argued by some that payment of increasing CPP benefits could also displace other important social expenditures. However, the International Monetary Fund (IMF) and the most recent Actuarial Report from the Chief Actuary[11] indicate that the (albeit recently increased) level of premiums is sufficient to achieve a sustainable and sound CPP system for the next 75 years. The CPP is supported by contributions and accumulated funds, and increases in future expenditures are already forecast and included in the current premium rate, which will not have to be increased under current assumptions.

Health Care

Elderly Canadians make greater use of the health-care system than do younger Canadians; in fact, there is a very steep gradient in the cost of healthcare services as individuals age. The chart below shows this gradient for provincial and territorial government health expenditures.

Figure 11
Per Capita Provincial Health Spending by Age Group, 2001



Source: CIHI National Health Expenditures.

Table 3

Costs to the Health Care System

	Age- Specific Cost (if not in last year of life)		Cost of last year of life
	0-64	65+	All ages
Males	$362.01	$666.36	$29,180.80
Females	$428.92	$544.66	$50,956.34

Source: Pollock 2001.

Two things need to be noted about this chart. First, it depicts the current age-specific spending levels in health, which may or may not be indicative of future age specific levels of health spending. While it is almost certain that the elderly will apply more pressure to the healthcare system than younger Canadians, it will not necessarily follow the pattern described above. Many factors enter into the cost descriptions above (health status at various ages, structure of the healthcare system, level of technology, costs of inputs, etc.) and the future trends of these are very hard to predict. Second, the reason older Canadians cost so much more than younger Canadians is uncertain. Seniors may use the system more or use more expensive aspects, and/or they are more likely to be in their last year of life. The year when an individual dies costs significantly more than prior years). The findings of one Health Canada study are shown in the table above, illustrating the distortionary effects of costs in the last year of life.

The growth of the elderly population is only one factor driving health-care spending. Several other factors influence the costs, including:

- population growth,
- inflation,
- the pattern of demand for services,
- the incidence of chronic illness,
- public policy (which influences the type of services provided, access and how funds are allocated),
- pharmaceutical costs,
- technological improvements,
- health human resources, and
- patient safety factors.

To understand the various factors affecting health-spending growth, factors other than population aging, population growth and inflation are typically regrouped into a composite factor called the "rate of enrichment". This health enrichment rate represents the amount of real increase in healthcare services per person on an age-adjusted basis. Research by Jackson and McDermott (2004) and Health Canada[12] indicates that the health enrichment rate will be a very significant factor determining the overall growth of healthcare expenditures. It is expected that this rate will at least match that of productivity growth. Aging is expected to account for about one third of the annual increase in nominal public health expenditures; however, aging is a more significant factor contributing to the expected increase of healthcare expenditure as a percentage of the GDP (Table 4). This is because the impact of aging on the GDP is expected to be negative. In contrast, some of the major non-aging influences on health spending growth are expected to exert parallel influences on GDP growth.[13] Thus, the major factors giving rise to a potential increase in the health spending-to-GDP ratio are population aging, health sector specific inflation (i.e., inflation beyond that captured in the general price index) and potential increases in health enrichment that are not matched by commensurate increases in productivity growth.

The findings of several important analyses of the impact of aging on health costs are found in Table 4 below.

Table 4

Projections by:	Change in Public Health Care Expenditures as a % of GDP Due to Aging
Office of the Auditor General	2.6 percentage points (Between 1996-2031)
OECD	4.2 percentage points (Between 2000-2050)
Jackson and McDermott	3.5 percentage points (Between 2001-2040)
C.D. Howe Institute	3.9 percentage points (Between 2000-2040)

Clearly then, aging will have a significant impact on health expenditures and this will have fiscal implications. However, it is worth noting that all of the above studies assume that age-specific health costs will not change over time. It is not clear how increases in life expectancy will increase healthcare costs as this depends on whether the additional years of life expectancy will tend to be years spent in good or poor (i.e., high cost) health. Moreover, there is substantial uncertainty of the long-term projections depending on when the baby boom will be entering "last year of life."

In sum, the sustainability of the healthcare system is expected to be a key fiscal challenge in years to come. Public healthcare spending is expected to grow by approximately 4% of the GDP over the next five decades, mostly due to population aging.

Seniors as Source of Revenues

Traditionally, seniors pay lower income taxes than working-age people, and receive more in transfers and benefits. This is not unusual given that the situation was the reverse during their working age years. However, seniors of the future will be wealthier compared to the current population of older Canadians. They will receive a lower portion of their income from transfers and they will pay more taxes. For example, in a space of only 15 years, between 1985 and 2000, the share of all seniors' income deriving from CPP, RPP, RRSP, and investment income, increased by more than 2.3 percentage points for the 65-69-year-old population. The trend was even more evident for women, where the increase was 3.8% over the same period.[14]

The increase in taxable income from public and private savings for older Canadians also translates into proportionately more income taxes paid by seniors. While in 1986 the 65-69-year-old population represented 4.04% of all taxpayers, they paid 3.15% of all personal income taxes. In 2001, 15 years later, the 65-69-year-old population represented 4.38% of all taxpayers, and they paid 3.74% of all personal income taxes. The gap between their proportion of the total population and the proportion of taxes they pay is narrowing, and this trend is likely to continue as the baby boomers begin to retire en masse, and draw on their substantial assets. A recent study (Robbins and Veal)[15] predicts significant increases in future tax contributions from RPP, RRSP, CPP and OAS income, with future income tax revenues on present value RPPs and RRSPs savings estimated at some $300 billion.

The estimates of the anticipated increase in government revenues from these and other taxable income sources of seniors vary significantly. Mérette (2002) suggests that government revenues from these sources could increase by nearly 5% of GDP between 2000 and 2050, while Finance Canada makes a much more conservative estimate of 0.9% between 2000 and 2034. Moreover, Finance Canada points out that the net tax expenditure for RPP/RRSPs will remain positive in future due to anticipated increases in tax deferrals for contributors of all ages. They point out as well that some 43% of people currently receiving income from RPPs and RRSPs are under 65.

Conclusions Regarding Economic and Fiscal Implications of Population Aging

The aging population will pose challenges for fiscal management in the years to come. Spending pressures, however, could be offset to some extent by the fact that seniors will be paying more taxes and relying proportionately less on the income support system. As well, reduced pressures can be anticipated in programs serving other age groups. It will be a

major political and administrative challenge to manage public finances through the periods of change, especially because business cycles may present other pressures, which are not coincident with the longer range trends.

The International Monetary Fund in a recent assessment of Canada's economy, concluded, "... the fiscal system was well placed to cope with expected pressures from population aging compared with many other G-7 countries..."[16]

Over the last decade, Canada has steadily reduced the ratio of public debt-to-GDP at the federal, provincial and territorial levels. The federal debt-to-GDP ratio fell to 41.1% in 2003-04, down from its peak of 68.4% in 1995-96. With prudent fiscal management, the debt-to-GDP ratio is expected to continue to decline to 25% by 2014-15. As a result of this reduction in the federal debt, the interest charged to service public debt as a share of revenues have fallen to just over 19% – the lowest level since the late 1970s.

This means that, in the future, a smaller share of government revenues will pay interest on public debt, and Canada will have more fiscal flexibility and a greater proportion of revenue available to respond to future needs.

Adjustment Within the Pension System

The structure of Canada's pension system may enable it to adjust more readily than systems which are more uniform and more heavily state-sponsored. Canadians depend on a variety of savings vehicles for their retirement income, including tax- and transfer-based, income-targeted support, a mandatory contributory pension, tax-subsidized employer-provided defined-benefit and defined-contribution plans, and tax-subsidized personal retirement savings. Some of these vehicles respond directly to market changes, while others are pooled private risk, which may moderate the impact of, but still respond to, market effects.

However, this mix of private and public retirement savings mechanisms also has its weaknesses in that the protection from market risk, and the generosity of pensions, can vary significantly across the population. As Table 5 indicates, defined-benefit/high-replacement/inflation-protected pension systems are heavily concentrated in the broad public sector. In the private sector, defined-benefit programs tend not to be as generous either in income replacement or inflation protection.

In recent years, serious concerns have been raised about the solvency of some employer-sponsored plans, and Finance Canada has launched a consultation on the issue. As well, there has been a decline in defined-benefit programs in both the public and private sector, with increased reliance on defined-contribution and group RRSP programs. The differentials in retirement security and return on savings by sector may be having an effect on older workers' retirement decisions. While this could account for some of the recent increase in participation rates of older workers, it could also signal some concerns for the retirement-support capacity of the private pillar of the retirement system. This, in turn, would have implications for future pressures on public spending. This issue merits close monitoring and study.

Table 5

Registered Pension Plan Coverage Rates by Sector and Type of Plan

	Private				Public (broad)				Total			
Year	1992		2002		1992		2002		1992		2002	
Coverage Rate	34.2%		29.3%		95.0%		86.6%		49.6%		42.3%	
Type of Plan	DB	DC	DB	DC	DB	DC	DB	DC	DB	DC	DB	DC
	28.7%	5.5%	21.7%	7.6%	91.2%	3.8%	81.4%	5.2%	44.6%	5.0%	35.1%	7.2%

Source: Author's own calculations, Villemaire (2004) and the Labour Force Survey (Statistics Canada).
DB: Defined Benefit DC: Defined Contribution Coverage rate: % age of total employees holding RPPs

major political and administrative challenge to manage public finances through the periods of change, especially because business cycles may present other pressures, which are not coincident with the longer range trends.

The International Monetary Fund in a recent assessment of Canada's economy, concluded, "... the fiscal system was well placed to cope with expected pressures from population aging compared with many other G-7 countries..."[5]

Over the last decade, Canada has steadily reduced the ratio of public debt-to-GDP at the federal, provincial and territorial levels. The federal debt-to-GDP ratio fell to 41.1% in 2003-04, down from its peak of 68.4% in 1995-96. With prudent fiscal management, the debt-to-GDP ratio is expected to continue to decline to 25% by 2014-15. As a result of this reduction in the federal debt, the interest charged to service public debt as a share of revenues have fallen to just over 13% – the lowest level since the late 1970s.

This means that, in the future, a smaller share of government revenues will pay interest on public debt, and Canada will have more fiscal flexibility and a greater proportion of revenue available to respond to future needs.

Adjustment Within the Pension System

The structure of Canada's pension system may enable it to adjust more readily than systems which are more uniform and more heavily state-sponsored. Canadians depend on a variety of savings vehicles for their retirement income, including tax- and transfer-based, income-targeted support, a mandatory contributory pension, tax-subsidized employer-provided defined-benefit and defined-contribution plans, and tax-subsidized personal retirement savings. Some of these vehicles respond directly to market changes, while others are pooled private risk, which may moderate the impact of, but still respond to, market effects.

However, this mix of private and public retirement savings mechanisms also has its weaknesses in that the protection from market risk, and the generosity of pensions, can vary significantly across the population. As Table 5 indicates, defined-benefit/high-replacement/inflation-protected pension systems are heavily concentrated in the broad public sector. In the private sector, defined-benefit programs tend not to be as generous either in income replacement or inflation protection.

In recent years, serious concerns have been raised about the solvency of some employer-sponsored plans, and Finance Canada has launched a consultation on the issue. As well, there has been a decline in defined-benefit programs in both the public and private sector, with increased reliance on defined-contribution and group RRSP programs. The differentials in retirement security and return on savings by sector may be having an effect on older workers' retirement decisions. While this could account for some of the recent increase in participation rates of older workers, it could also signal some concerns for the retirement-support capacity of the private pillar of the retirement system. This, in turn, would have implications for future pressures on public spending. This issue merits close monitoring and study.

Table 5

Registered Pension Plan Coverage Rates by Sector and Type of Plan

	Private				Public (broad)				Total			
Year	1992		2002		1992		2002		1992		2002	
Coverage Rate	34.2%		29.3%		95.0%		86.6%		49.6%		42.3%	
Type of Plan	DB	DC	DB	DC	DB	DC	DB	DC	DB	DC	DB	DC
	28.7%	5.5%	21.7%	7.6%	91.2%	3.8%	81.4%	5.2%	44.6%	5.0%	35.1%	7.2%

Source: Author's own calculations, Villemaire (2004) and the Labour Force Survey (Statistics Canada).
DB: Defined Benefit DC: Defined Contribution Coverage rate: % age of total employees holding RPPs

Distributional Implications of Retirement Policies

We have addressed earlier the issue of possible displacement of other social priorities by age-related expenditures. There are some indications that offsetting reductions in expenditure pressures in other areas (e.g., education) could ease somewhat but not eliminate overall fiscal pressures stemming from aging, although the exercise of political and policy choice will by no means be easy. Many choices are heavily influenced by popular perceptions, and age-related expenditures (e.g., health, OAS/GIS) will definitely be seen to increase.

On the other hand, the baby boom generation is expected to be relatively less financially dependent in retirement than earlier generations. It will pay more taxes and will eventually pass on substantial assets.

On the whole, Canadians are entering retirement better equipped financially to look after their own needs, although there are some troubling signs of a widening gap in protection leve's between public and private sector employees.

It might also be noted that Canada's retirement income system has been an effective equalizing system over the years. In retirement, lower-income workers are able to replace a larger share of their pre-retirement income with targeted benefits. This has had the effect of lowering poverty rates and income inequality among the elderly (although over time indexed benefits tend to lose some relative value because they are indexed to costs rather than wages).

These factors are part of public discourse about inter-generational equity. A thorough analysis of this issue requires much more in-depth analysis of taxes, expenditures, public debt, benefits of past and present policies, value of public and private assets and liabilities…a substantial project in itself. Optics are extremely important here, however, and public policy regarding aging may be judged on how it looks "in comparison" to policies which protect the economic security and well being of the general population. The history of Canadian social policy is often referred to as "incrementalism," where a new benefit or protection developed for a portion of the population (often the elderly first, or in the case of pension benefits, the public sector) is gradually extended to other groups in society. It will be important to ensure that economic security among all generations is solid and equitable.

Another distributional issue is a gap in lifetime years of employment between workers with higher and lower levels of education. Figure 7 shows that those with higher education tend to work about 34 years over their lifetime, and that they have actually somewhat increased their lifetime participation in the labour market since the 1980s. However, those who do not have a high school diploma work fewer years. In 1990 these individuals were working about 31 years over their lifetime, and we forecast that this will decline to 29 years by 2010. Note that it may not be because of earlier retirement that those who have lower education are working fewer years; they have more difficulties in keeping stable employment. On the flip side, reductions in the proportion of the labour force with low levels of education have had substantial effects on labour supply, and this signals a key area for potential further progress.

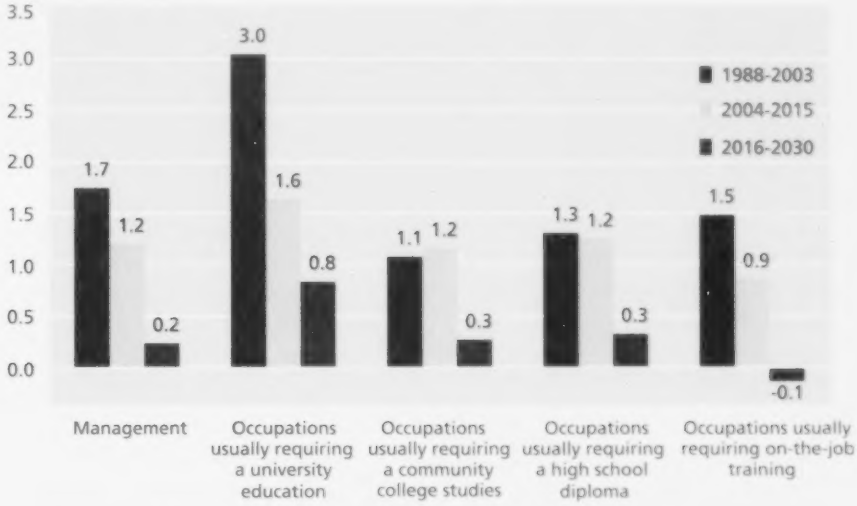
Labour Market Impacts of Population Aging

HRSDC[5] has recently analyzed the impact that the retirement of baby boomers will have on the labour market. They forecast that over the next 10 years, as the wave of baby boom retirement begins, 605,000 jobs a year will become available. Of these, 400,000 will be triggered by retirements, with the remainder from economic expansion. Of course, the next 10 years is only the beginning of the retirement wave, which will eventually be followed by a slower decline of workforce growth due to low fertility. HRSDC puts retirement as accounting for 53% of all job openings in 2004, and a projection to 2013 puts this figure at 75%. If, globally, it is believed that the market will adjust, this adjustment will be more difficult in some sectors than others. Much better job matching will become more important than ever before, and human resource functions will take on increased importance.

- In essence, we will change from a 30-year period of labour surplus (when the baby boomers crowded, and expanded, the market) to an extended period of relative strong labour demand (as the baby boom generation exits). While we do not anticipate generalized labour shortages, it is

Figure 12

Skilled Workers Will be in Higher Demand: Employment Growth by Level of Education (Average annual growth rate)



Source : COPS (Human Resource and Skills Development Canada).

highly likely that specific sectors will have difficulty matching supply with demand. This will be a planning and management challenge to employers and institutions responsible to respond to labour market needs. There will be also be an economic challenge to keep labour supply at optimum levels.

- On the other side of the coin, this transformation of the labour market will provide a golden opportunity to reconsider a wide range of related policy issues in the context of the emerging high-demand scenario. There may be opportunities for social gains to be combined with increased labour supply.

What are the Likely Impacts on Labour Productivity?

- With an older labour force and strong labour demand, we may anticipate that, particularly in sectors where labour will be relatively the most scarce, there will be pressure to increase wages and improve working conditions. This could have a positive impact on productivity if it leads to more investment in human capital. A simulation carried out by a group of researchers[18] suggests that the extra investment in human capital could increase Canada's stock of human capital by 2050, by 17% higher than it would have been without the population-aging factor.
- Other analysis[19] suggests that the pyramidal labour structure of many organizations and enterprises will provide opportunity for more rapid advancement of younger cohorts, with productivity being accelerated in the process. Eventual shortages, if they endure, should become evident at the bottom of the structure, where labour may be more easily replaced by capital investment or by outsourcing to other countries. The important point here is that workplace organization and quality will have a substantial impact on productivity.
- There are also factors that could undermine productivity growth. There are suggestions,[20] for example, that productivity may decline with a workforce that is aging. Such a decline could happen for several reasons, including:
  - a lower share of young workers when younger cohorts are more educated;
  - a suggestion that technology adoption may be easier for younger cohorts;
  - a lower share of healthier, younger cohorts;
  - the possibility that younger cohorts work harder to secure promotions and tenure; and
  - net depreciation of human capital as workers get older and stop investing in themselves.

Despite the lack of overall consensus on the labour productivity issue, HRSDC projects increases in labour productivity to be quite strong:

> Growth in labour productivity is expected to average an historically strong 1.8% in the long-term, given that the aging of the labour force will result in proportionately more experienced workers, the continued migration of low-skill labour intensive jobs to low wage countries, the increasing proportion of highly educated workers in the labour force and a rising capital to labour ratio. This rate is comparable to the growth in labour productivity experienced over the second half of the 1990s (1.7%) and much higher than the 1.1% growth averaged over the 1980s and the first half of the 1990s.[21]

It is important to note as well that the factors identified in the arguments could potentially be influenced by policies or employer practices. Figure 12 illustrates the areas where demand is likely to be highest.

The data suggests that job matching will become a more important factor. However, it will not solve another potential imbalance: Future job growth will increasingly be in occupations and sectors that require higher skills (e.g., at least some post secondary education). While educational levels are increasing, there is still a significant proportion of the labour market without post-secondary education. There is some evidence that workers with lower skill levels have fewer opportunities to upgrade their skills, and that lower-level skills tend to lose ground in the changing economy. This is one explanation for the phenomenon observed earlier, that lower-educated workers will have significantly fewer years of gainful employment – and, therefore, also lower lifetime earnings and pension savings – than other groups.

With lower employment growth, increases in the GDP per capita will increasingly depend on improvements in productivity. These improvements will largely stem from technological change, which is brought about by, among other things, new technologies and processes. But they are also highly dependent on a well-trained, flexible, innovative and adapting labour force. From a public policy point of view, the challenge will be to encourage positive macroeconomic conditions and policies that create an economic environment propitious to productivity growth and policies, which favour development of human capital.

Retirement from the Public Service

Employment in the public and quasi-public sectors most often involves broad pension coverage, and defined-benefit plans. In many instances the benefits are also adjusted for inflation. In these sectors, the incentives to retire early can be quite strong, although many "retired" public servants do re-enter the labour market. For purposes of this study, the PRI joined with the Public Service Commission and Treasury Board to carry out a special analysis and projection of retirement patterns in the federal public service.

Case Study: The Federal Public Service

MGMTS: Management	**SCIPR:** Scientific and Professional
ADMFS: Administration and Foreign Service	**OPERS:** Operational
TECHS: Technical	**ADSUP:** Administration Support

All sectors of the Canadian economy will be facing a baby boom retirement exodus in the next few years. However, the Federal Public Service (FPS) is generally older than the Canadian labour force and, as such, it will be at the forefront of this retirement wave.

As shown in Chart 1, in 2004, one in three permanent employees in the Federal Public Service, Canada's largest employer, was 50 years of age or older.

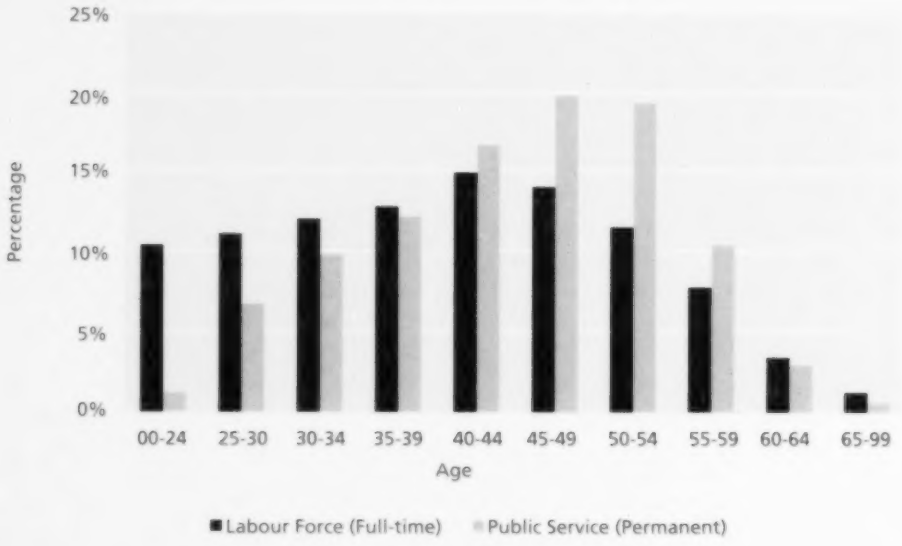
With the Treasury Board of Canada, the Public Service Commission and Statistics Canada, the PRI studied long-term changes in retirement patterns of FPS employees. We found that the wave of baby boom retirements has already started in the FPS, and that it will reach a peak in 2013. For example, in 2005 we expect that more than 3,500 permanent employees will retire from the FPS, an increase of 85% compared to 2000. In 2013, at the peak of the retirement wave, we expect that over 5,600 permanent employees will retire.

The study also looked at behaviour differences in retirement decisions. Even though all FPS employees retire on average between the age of 57 and 59, employees in management, administration, technical, scientific, and professional categories are more likely than other groups to work beyond the minimum requirements to retire without penalty.

As shown in Chart 2, the percentage of employees retired at age 55-59 with 30 years of service or more (the shaded area) is higher among Technical, Managers and Administration and Foreign Service compared to Administration Support and Operational. In fact, 76% of Technical, 77% of Managers, 64% of Administration and Foreign Services and 62% of Scientific and Professionals retired between the ages of 55 to 59 with 30 or more years of service.[42] This compared to only 36% of employees in the Administrative Support category and 43% in the Operational

Chart 1

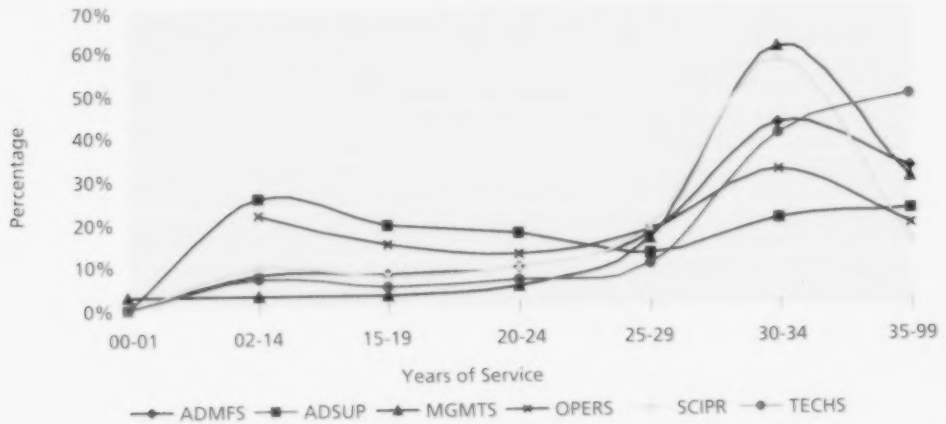
Age Distribution of Public Service Employees and Canadian Labour Force



Source: Labour Force Survey and Treasury Board Secretariat.

Chart 2

Distribution of Public Service Retirees at Age of 55-59, 1990-2004



Source: Job-Based Analytical Information System, Public Service Commission.

category. These groups tended to retire at the same age, but with less than 30 years of services.

The Study also highlights the fact that the profile of jobs in the public service is undergoing a transformation toward more scientific, technical, and professional positions. Employees belonging to the Administration and Foreign Service and to the Scientific and Professional groups accounted for 58% of the total FPS workforce in 2004, compared to 43% in 1990. At the same time, there was a decline in the combined proportion of Administration Support and Operational positions from 42% to 28%[5].

As well as the difference in the retirement behavior between occupational categories and changes in the occupational mix of the federal public service, the age of entry into the FPS influences the retirement pattern of FPS employees. During the last decade, the average age at retirement in the FPS stayed quite stable at around 58. However, during the same period, the average years of service at retirement increased by about three years (from 23.5 to 26.9). The increase in the average years of service at retirement reflects a younger age of entry into the public service, of recent retirees. For instance, 56% of recent retirees entered the FPS at the age of thirty or less compared to only 38% among previous cohorts.

Although women retire from the FPS at around the same average age as men – within one year – they have usually accumulated fewer years of service. The difference ranges from 3 years among the Administration and Foreign Service to 8 years within the Scientific and Professional category. Although data limitations did not permit further exploration, we may surmise that some of the differences could be due to the age of entry of women to the FPS, work interruption and joint retirement decisions with partners.

The gradual increase over the years in the education, training and experience requirements in the FPS, coupled with an anticipated decrease in the availability of younger workers, is increasing the age at which federal public servants are hired. The percentage of new permanent appointments under the age of 30 went down from 40% in 1992 to 30% in 2003. During the same period, the percentage of employees hired at the age of 40 or higher went up from 24% to 37%.

Considering the higher skill requirements, the delayed entry to the labour market among recent cohorts, and the anticipated decrease in the availability of younger workers, new public servants will likely work until later ages to accumulate sufficient years of service.

5. The Potential for Increasing Labour Supply by Working Longer in Life

What if we were able to convince older workers to delay their retirement? If they would work two years longer, it would have a major impact on labour supply. In fact, as the following *LifePaths* projection illustrates, the result would be that labour supply relative to the population would be about equal in 2025 to what it is today.

As the projection indicates, the potential labour supply impact of delayed retirement is quite dramatic, because the increased labour is not offset by any increase in the economically dependent population. The question to be posed, of course, is whether older workers would agree to work two years longer. We will present evidence indicating that there is some desire to work longer even under current work conditions. What then if more flexibility is provided and if workers have more incentives?

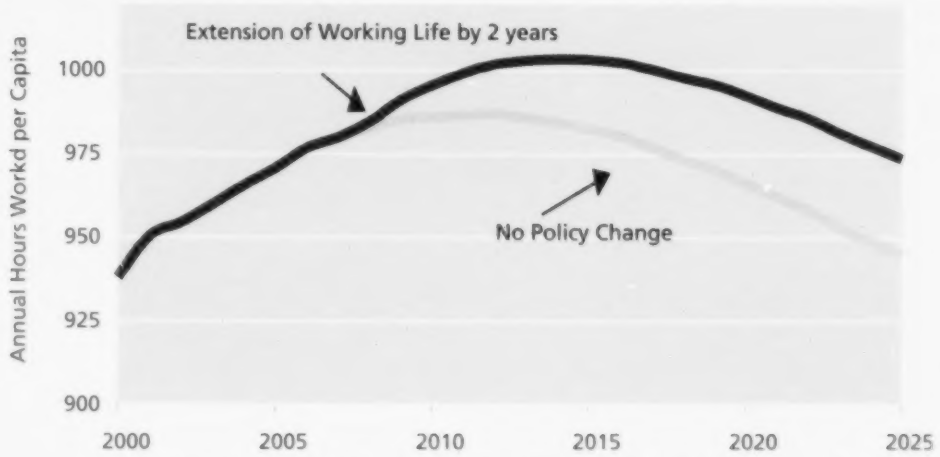
Looking farther into the future, it is important to recognize that life expectancy continues to increase, and in recent decades the increase has been more rapid than expected. Should future decades witness similar increases, a continuing societal adjustment, which incorporates longer working lives, would be much needed. A simulation[4] of this option follows, based on a cultural adjustment, which takes place more gradually, at an arbitrary rate of one-half of future life expectancy increases. This measure could have substantial impact on labour availability over the long term, and would also assist to moderate future contribution adjustments if life expectancy increases exceed expectations.

What do we know about older workers' preferences relative to labour market participation; the incentives that they have for an early exit, and obstacles that they face if they wish to work later in life?

The retirement transition does not always take place when and how people would like it to. Individual life projects may be frustrated. Moreover, what constitutes "retirement" may vary significantly from person to person. An act of retirement may mean stopping

Figure 13

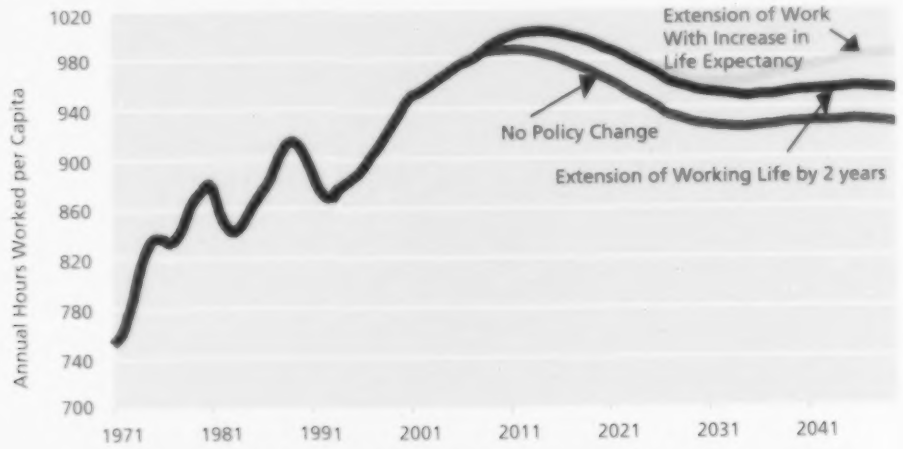
Impact of Extending Working Life by Two Years: Total Labour Supply per Capita,* 2000-2025



Source: LifePaths (Statistics Canada),using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.
* Total hours worked in Canada, divided by total population per year.

Figure 14

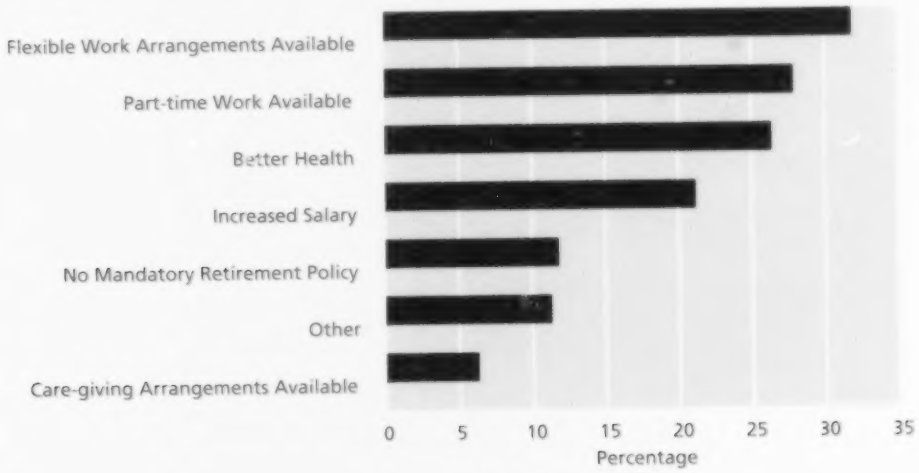
Impact of Extending Working Life by Two Years and Increasing Working Life by 50% of Increases in Life Expectancy: Total Labour Supply per Capita,* 1971-2050



Source: LifePaths (Statistics Canada), using assumptions developed by the Interdepartmental Working Group on Population Aging and Life-Course Flexibility.
* Total hours worked in Canada, divided by total population per year.

Figure 15

Recent Retirees Would Have Continued to do Paid Work if:



Source: Schellenberg (2004).

work and collecting a pension; then working again on a part-time basis, or in another job. (About 25% of "retirees" return to the labour force.) Researchers tend to think of retirement as a final withdrawal from the labour force, but in fact it can be a varied set of pathways.

Two recent Statistics Canada studies[25] provide important insights:

"Near-retirees" (aged 45-59) tend to identify a "preferred" retirement age, which is younger by about 4 years, than their planned or expected retirement age. On the latter measure, their estimates pretty much correspond with actual retirement age trends. The desire to retire early indicates that withdrawal from the labour force, or at least from dependence on one's current job, is a highly valued expectation – (66% of near-retirees would like to retire before the age of 60) – what the author calls a "culture of early retirement."

While older workers have more realistic plans or expectations, it seems that these plans are often not clear, especially when the person does not have a defined-benefit pension. A quarter of older workers do not have any plans to retire. About a third of retirees say they would have worked longer if circumstances had been different – if they could have reduced their working time, taken on different duties, been paid more, etc. Another 26% might have continued working if their health had been better.

The study yielded interesting – and a bit counter-intuitive – information on retirement plans of different occupational groups. In general, more highly educated workers tend to work more lifetime years than others. Yet among current older workers in public service, education, health and social services, those in professional categories are more likely than others to plan to retire before the age of 62. It may be that many of these individuals do return to the work force after taking official retirement in order to draw pension benefits. People who are self-employed seem to plan their retirement more precisely, and they do tend to work longer.

Another exercise that examined this question was held in 2004 with several focus groups throughout Canada, a project sponsored by PRI.[26] Participants in these groups were identified by age and by socio-economic characteristics; those with low education or low earnings, and others with higher education or higher earnings. They were asked about their preferences and attitudes regarding work and retirement. Most of the participants indicated that they enjoy work, though not necessarily their current jobs. Their plans for the future tended to vary according to their socio-economic status.

Younger, lower-educated workers had more modest aspirations. Most had neither an employer-provided pension, nor savings. Their main objectives were to reduce their debt and if possible, buy a house. For older lower-paid workers, the objective was to stay in their jobs until 65 when the retirement income system becomes fully operative. They were interested in the possibility of part-time work after retirement, but could not afford it before.

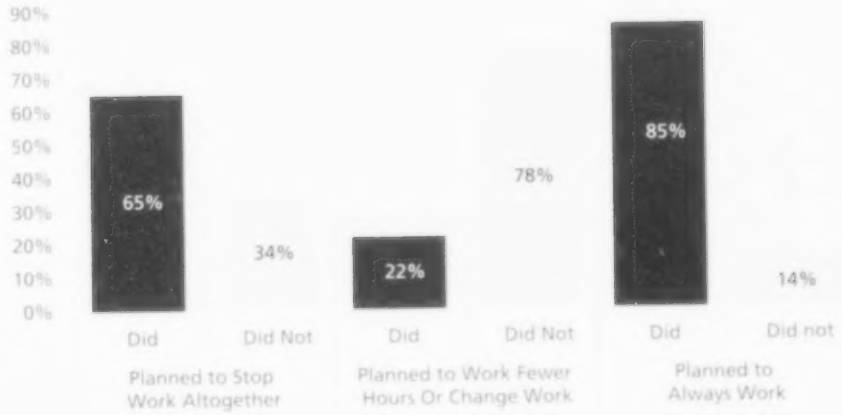
Of the higher socio-economic status group, several of the younger ones wanted to change their jobs, either for a better work-family balance, or for a more interesting position. Many had postponed children in order to advance their careers and get financially established. Among the older group, the desire to retire was strong, although many would like to remain active either in the labour market or in volunteer work. Like their counterparts in the lower socio-economic status group, they also did not want to continue in their current jobs.

Recent research in the USA[27] indicates that older Americans as well do not always get their wishes in retirement, even when they are at a point of making a decision.

As Figure 16 indicates, the majority of people who want to continue working but would like to change their work or reduce their time are not successful in doing so. Again, it appears that the timing of retirement is often subject to imposed conditions, obstacles, or factors beyond the control of the individual.

Figure 16

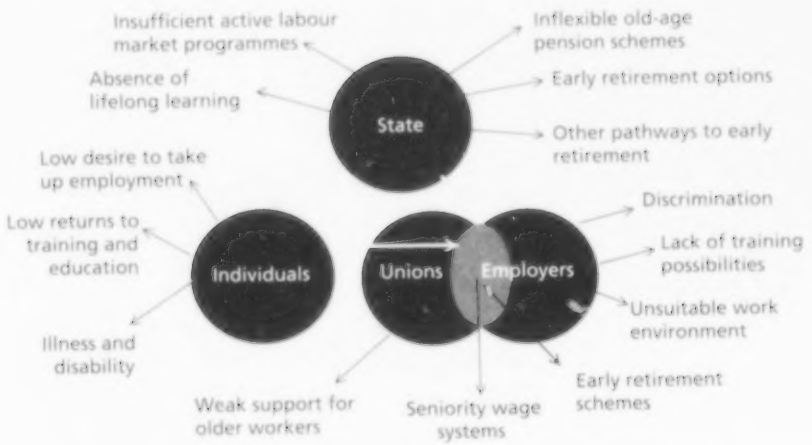
Comparison of Retirement Plans and Outcomes Among Older Americans



From Waves 2 through 6 of the National Health and Retirement Survey; outcomes of those who planned to make transition prior to next interview.
Source: Abraham and Houseman (2004).

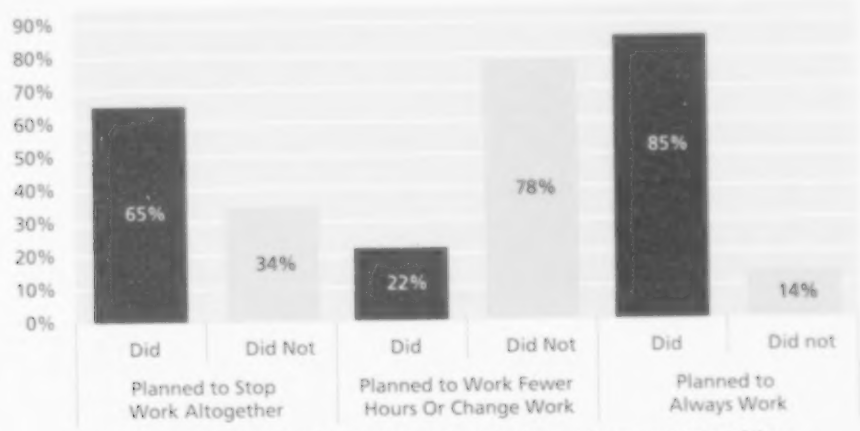
Figure 17

Employment Barriers: Older Workers



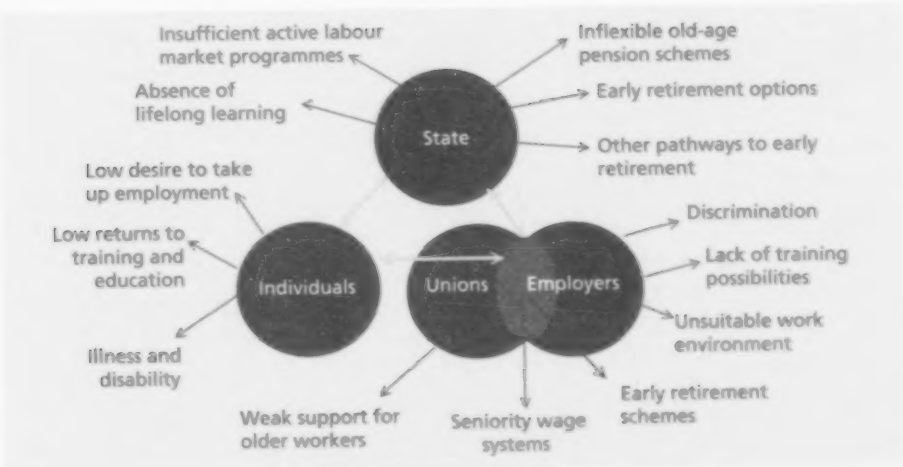
Source: OECD (2005).

Figure 16
Comparison of Retirement Plans and Outcomes Among Older Americans



From Waves 2 through 6 of the National Health and Retirement Survey, outcomes of those who planned to make transition prior to next interview.
Source: Abraham and Houseman (2004).

Figure 17
Employment Barriers: Older Workers



Source: OECD (2005).

It seems then that early retirement is highly valued, but for the independence it implies rather than total withdrawal from work. Moreover, the plans of many older workers are quite fluid and open to influence.

Factors That Influence Retirement Decisions

So, people place a high value on retirement. However, many are not able to retire when or how they wish. Some would like to (or need to) work longer to increase their retirement income. Some may find that the increase in their income from work will not be enough incentive if their retirement income is substantial. Others would like to change their job, and/or to phase into part-time work. Undeniably, many would also retire as early as possible if they could afford to. On the other hand some simply wish to continue working because they get satisfaction from their work or their work role.

Figure 17 depicts the kinds of barriers and disincentives to working longer, which the research indicates to be most common. Generally, they fall into the categories of attributes of the individual, employer and union practices, and public policy.

Many forces – market, individual, and policy forces – combine to favour early retirement and to dissuade those who would work longer. Public and private pension programs offer options for early retirement. Employers have tried to reduce their work force in times of organizational adjustments to the markets, by providing early retirement and buy-out options. Mandatory retirement rules put in place in earlier times still have effect in some jurisdictions. And during times of over-supply of labour, some workers have been enabled to leave the market through relaxed unemployment or disability benefit programs. Older workers themselves have often let their skills decline, and have not been encouraged by employer-sponsored training. Many of these policies made sense while labour was in surplus supply. Now they have become, in some cases, barriers to adjustment and flexibility.

Would Extended Work Lives Reduce Other Important Contributions of Retirees?

Canadians provide many hours of valuable informal work for their families and communities. Their contributions are important economically as they provide needed services in several sectors, such as recreation, health and culture. They also contribute to strengthen the Canadian social fabric and to create social capital. Their work underpins the effectiveness of most religious communities. It is important, therefore, to ask whether an intervention to encourage longer working lives would have an undermining effect on volunteering.

It is interesting to note that the percentage of people active in volunteer work tends to decline with age, although the average hours worked by each volunteer increases with age.

We used *Lifepaths* to project the effects that longer work lives would have on volunteering.

As Figure 20 illustrates, there would be a small but discernible impact on total volunteer time. For this reason, we suggest that an active aging program should promote active involvement in general, as well as longer working lives, and thereby aim for an offsetting increase in overall volunteering levels.

Figure 18

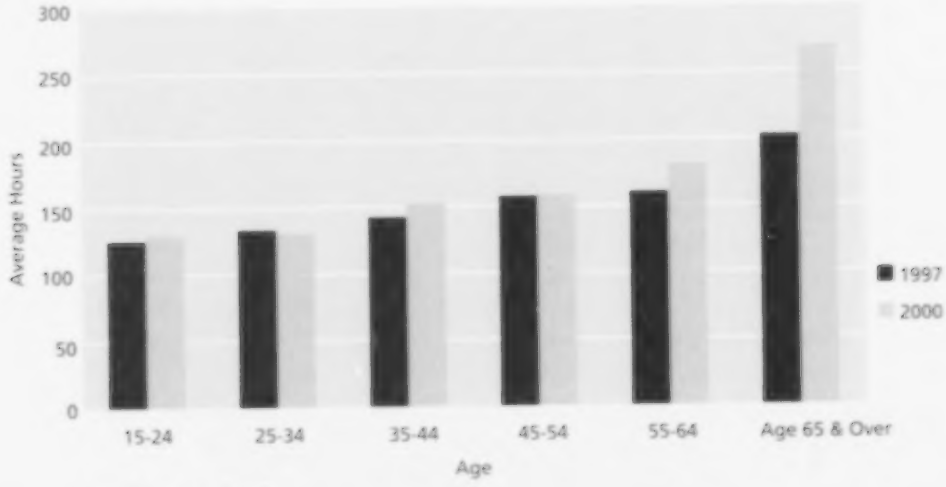
Rates of Volunteer Participation: By Age Group

Percentage of Volunteering by Age	1997 (%)	2000 (%)
Age 15-24	33	29
Age 25-34	28	24
Age 35-44	37	30
Age 45-54	35	30
Age 55-64	30	28
Age 65 and Over	23	18

Source: Hall et al. (2001).

Figure 19

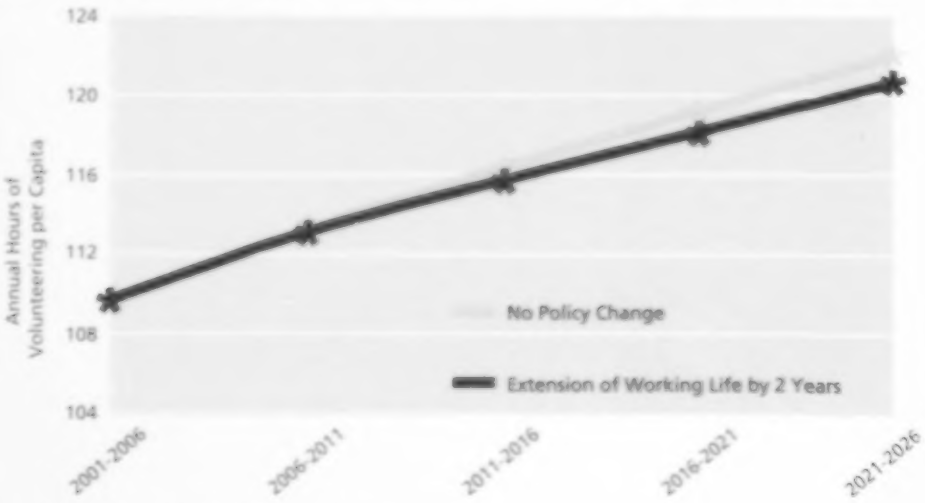
Average Hours Spent Volunteering Per Person: By Age Group, 1997 vs. 2000



Source: Hall et al. (2001).

Figure 20

Impact of Extending Working Life by Two Years: Total of Volunteering per Capita,* 2001-2026



Source: LifePaths (Statistics Canada).

* Total hours volunteered in Canada, divided by total population per year.

6. What Might Canadian Employers do to Retain Older Workers?

In coming years, employers, especially those in sectors characterized by rapid growth (e.g., the health care sector), and/or by high levels of withdrawal of older workers (e.g., the education sector), will begin to have difficulty recruiting workers with required skills and experience. Eventually, aging will influence all occupational sectors, and difficulties in recruiting and retaining personnel will become more high profile.

Gradually, the issue of retaining older workers will become a higher priority; not just because they will be retiring, but because those who do not wish to retire may seek a change in job or work arrangements, and because an increasing proportion of the workforce will be made up of older workers, creating a need for adjustments.

At the same time, employers will react to a new set of challenges and opportunities:

- In some cases, the withdrawal of older workers will be seen as an opportunity to seek higher efficiency and productivity through reorganizing work.
- It will provide opportunities to invest in labour-saving technology.
- It may provide incentives to outsource labour, either to specialized Canadian agencies, such as specialized labour services, or to other countries where the necessary skills may be available at lower cost.
- On the other hand, it is likely that a high level of demand for labour will develop relative to the supply, and that it will become more common for employers to seek ways to retain all workers, including older workers, and indeed to recruit older workers who may be seeking a job change.
- We can anticipate changes in work organization, work social relations, labour-enhancing technology, including ergonomics and task reorganization.
- As the workforce ages, workplace health and well-being will become more important, with greater impact on retention, recruitment, absenteeism, productivity, and hence, the bottom line.

Current Developments

Although this is not yet a major issue at the firm level, it is moving onto the radar screen with institutional employers and is also being recognized as an important emerging issue by industry associations and sector councils. The Alliance of Sector Councils has commissioned a report,[28] which indicates that:

- little has been done in Canada related to attracting, retaining and maintaining older workers;
- employers are likely first to compete harder for new recruits in the existing labour force, then to look at growing the labour force through groups such as immigrants and First Nations peoples, and then to look toward retention of older workers;
- there is also currently a considerable "stockpile" of skills within the existing labour force, among people who have not pursued, or been able to pursue, careers in their area of training. It is anticipated that some of these people will move into areas of demand, especially if their careers have not become embedded where they are, or if their skills are not out of date.

A Canada-USA-UK alliance of business organizations has recently endorsed a report,[29] which indicates that large employers are beginning to formulate general strategies, and to consider the kinds of public policy interventions that will be needed to retain older workers. The report highlights:

- new recruitment strategies;
- adapting flexible work schedules;
- training needs;
- adapting work content and compensation to individual productivity; and
- changes in workplace organization and technology to adapt to an older workforce.

In considering means to increase the supply of labour, the group identified marginalized groups (such as first nations people in Canada), immigration, and also temporary workers, as possible areas for greater recruitment. They made specific reference to the need to recognize foreign credentials. They point out

that older workers are not simply a work force to retain, but also one to recruit, given that many may wish to change jobs or working arrangements. They recommend the development of phased-retirement programs. In this regard they point to research[xv] indicating that although only about one-fifth of workers seem to have access to phased retirement, as many as 75% indicate that they would prefer to withdraw gradually from work rather than abruptly. However, as many as half of those employers who did not have such plans may not actually have had employees request them.

The group does not recommend targeting training to older workers, but to increase access of older workers to general training. They also indicate that policy reforms that encourage later labour force exit would, in turn, increase the willingness of employers to invest in training for older workers. In this, they challenge the conventional notion that employers consider, or should consider, younger workers to be a better investment for training because of a longer amortization period. They postulate that younger workers are more mobile and less likely to stay with the firm where they are trained.

7. Removing Barriers and Disincentives for Working Longer: Canadian Policy Options and Relevant International Experience

As explained earlier, Canada is in a relatively positive situation compared to some other countries. Desired behavioural change can be pursued by removing barriers and rebalancing disincentives, and by relying on and encouraging market response, rather than adopting more coercive measures that may have been implemented elsewhere. The following OECD chart[21] provides a measure of the incentives to retire embedded in public pension systems across several countries. It illustrates that the public elements (OAS-GIS and CPP) in Canada's retirement income system are not a significant barrier to working later compared to many other OECD countries. This may be in part because the level of income replacement in the public sector programs is not high. The CPP does have an early retirement option, which we respond to later, but the combined retirement incentive of the two programs does not come into play until age 65.

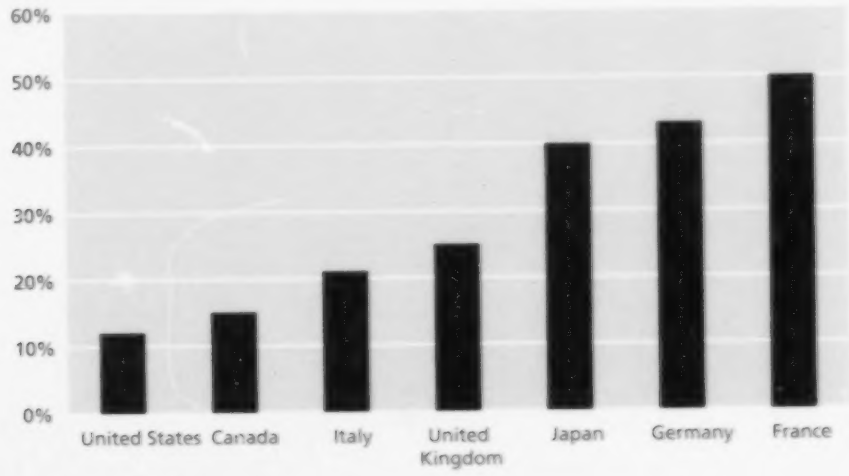
Nonetheless, although there is wide diversity in institutional and policy settings in OECD countries, there appears to be an emerging consensus that increasing labour supply will be more effective if the various factors are tackled in a broad-based approach, which engages the resources of society. Not only does such an approach need to operate within a sound macroeconomic framework and a well functioning labour market, but it also needs to take into account factors determining demand and supply conditions, as well as the specific needs of older workers.

Components of a Broad-Based Approach

- Balancing institutional incentives for early versus later retirement;
- Providing more choice in the timing of retirement, including programs for phased retirement;

Figure 21

Implicit Tax on Continued Work at Age 60 in Currently Legislated Pension Systems and Early Retirement Schemes



Source: Duval (2003).

- Removing barriers and dealing with attitudes related to hiring and retaining older workers;
- Enhancing the employability of older workers and promoting self-employment; and
- Improving working conditions that fit older workers' needs.

To date, however, such a broad approach has only been attempted in Finland,[52] which has considered the relationship between employment, pensions and learning when formulating policies.[53] Elsewhere, policy responses have been more fragmented, although with limited moves towards more integrated approaches.

Towards a Comprehensive Approach: The Finnish Example

The Government of Finland released in November 2004 a proposal to deal with the future economic and social implications of population aging. The report "Finland for People of All Ages" provides a framework for policy coordination with the cooperation of local governments and the social partners. The underlying values, which guide the report, are intergenerational solidarity, gender and generational equity. The goal is to develop an approach that is economically sustainable, socially equitable and designed to ensure the well being of the population as a whole.

The report has seven recommendations:

1. Population policy measures to create a more balanced population structure.
   - Reorientation of family policy (parental leaves, child related allowances, work-life balance and housing and family services) to encourage higher fertility without reducing the attractiveness of work.
   - Increasing opportunities to combine studying with family life.
   - Increasing work-related immigration.
2. Investments in promoting health and functional capacity.
   - Promoting healthy and active aging.
   - Narrowing health disparities between population groups.
   - Increased homecare and informal care capacity.
   - Increased accessibility of services.
3. Investment in children and youth.
   - Ensure welfare of youth, through investment in human capital and nurturing environments.
   - Prevention of poverty and exclusion.
4. Ensuring economic growth with a focus on both employment and productivity.
   - Increasing both employment and productivity (aim for employment rate to increase to 75% by 2011, and productivity growth maintained at 2-2.25%).
5. Reforming social security and its financing.
   - Benefit schemes must be developed to increase individual flexibility with the goal of maximizing labour input.
   - Continued reform to the earnings related pension scheme.
6. Reconsidering local service provision.
   - Examining the relationship between the state and local authorities in relation to an aging society.
7. Support and make use of resources of the elderly.
   - To ensure that skilled and active people of retirement age have more opportunities to take part in productive or working life if they so wish.
   - Participation of all ages must be encouraged, by increasing incentives and reducing barriers to increase supply and demand factors for gainful employment and volunteer work among the elderly.

Source: Prime Minister's Office (2004), *Finland for People of All Ages*. Finland.

Options for Canada

The Government of Canada might wish to launch, and invite provinces, municipalities, employers and unions to join, some form of a Canada Active Aging Program. This might consist of a public engagement campaign, some funding to encourage best practices in workplaces, and a set of specific reforms, as suggested in the following sections. A broad-based campaign to promote active aging in all aspects, including volunteer engagement in the community, would be appropriate. Although demographic change moves slowly, there is some urgency to put appropriate measures in place, as the leading edge of the baby boom is now in the 55-64 year "retirement zone."

Balancing Institutional Incentives for Later Retirement

International Experience

Over the past decades early retirement has become more widespread in many OECD countries. Indeed, it was found that the timing of retirement is still influenced in many ways by institutional arrangements and policy. In order to reverse this trend, many efforts in the past 15 years have been made to eliminate provisions and to tighten eligibility criteria for "unofficial" early retirement programs, such as compensatory layoffs, unemployment, and disability benefit systems.

A subsequent and more ambitious step has been to introduce major changes to public pension systems to reflect the new demographic and labour market realities of the future. To do so, some countries have adopted measures of a more coercive nature in order to encourage people to work longer. Among others, they have increased the "normal" age of entitlement (e.g., USA; Italy), adjusted gender differences in the normal age of retirement (e.g., Australia; United Kingdom) or lengthened contribution periods for public pensions (e.g., France). Another measure has been to raise retirement ages in line with projections of future life expectancy (Italy, Sweden and Finland). For the most part, these reform strategies have been done incrementally. The USA, for example, announced in 1983 that it would increase the age of entitlement to social security from 65 to 67 over an extended period (2001-2027). France has increased the number of years of contribution before individuals can be eligible for full pension benefits from 40 to 41 for private sector workers (between 2008 and 2012) and from 37.5 to 40 for public sector workers (between 2004 and 2008).

Another strategy has been to review institutional parameters in order to make the incentives to work more attractive. Many countries have changed actuarial adjustments to balance incentives for early and later retirement. For instance, Sweden and Finland provide for a lower replacement rate at 61 and 62 years of age but reward working longer with incremental incentives. In these cases, the financial rewards can be substantial if one delays retirement until 70 as the replacement rate (of working income) can reach 90% and more.

Options for Canada

Given the indications that some workers would like to delay their retirement, that our retirement system has already made some adjustments and that the projected decline in labour supply does not represent a crisis, it does not appear necessary that Canada use coercive measures to extend retirement age. Such measures could have an uneven and inequitable impact, require substantial advance notice and are unnecessary. Coordinated measures to remove barriers and balance incentives will be reinforced by market forces and can lead to individual benefits, enhanced social cohesion and economic improvements.

The Canada Pension Plan

Work Cessation Test

The CPP requires workers to leave their employment for at least a period of two months in order to draw benefits. This provision discourages older workers from moving into phased retirement within their current workplace. Removing the work cessation test, for purposes of adopting a phased retirement schedule, would facilitate flexible paths to retirement. The calculation of benefits would also need to be changed to permit this change without penalizing the worker by having his/her pension calculated based on reduced wages. It should be noted that this measure

could also encourage some workers to opt for phased retirement who might otherwise have to remain in fulltime work. However, the modest nature of the benefits would mean that that effect would be weak.

Balancing the Actuarial Adjustment

The CPP regulations influence retirement decisions, although the limited amount of the pensions translates into a limited incentive. Early retirement is possible at the age of 60 or after, with a reduction of 5% for each year below the age of 65. Similarly, postponement of benefits results in an increase of 5% per year after 65. This system results in more lifetime benefits for those who retire early, and CPP benefits are being increasingly received by people in the 60-64-age range. Quebec is considering adjusting the increase for deferral after 65 to 0.7% per month, or 8.4% per year, and it would be useful to consider the same for the CPP.

Continued Accrual of Benefits

The CPP does not permit continued contributions and accrual of benefits after pension withdrawal begins. Nor does it permit accruing more than the maximum number of years of service credits. Removing both of these restrictions would provide a modest encouragement to continue working, especially in combination with a greater adjustment for deferral.

The Old Age Security-Guaranteed Income Supplement/Spouses' Allowances

The public pillar of Canada's old age security system provides an effective income guarantee, which keeps most seniors above poverty levels. As such it has a particularly positive impact on the living conditions of low- and modest-income workers. Usually, retiring workers are able, at 65, to combine their CPP benefits with OAS and, if necessary, be supplemented by the GIS. However, the 50% reduction rate of the GIS, combined with taxation of other income, forms a strong disincentive for continued employment among lower income earners. Two changes may be appropriate, and could have modest positive results for those desiring to work longer:

- Deferral of the OAS could be allowed, with actuarial upward adjustments (e.g., 8.4% per year past the age of 65).
- An earnings exemption or similar adjustment in the calculation of benefits for low-income workers (including the self-employed) could be introduced, permitting them to work longer and earn a limited amount (say, $5,000 to $10,000) without affecting their benefits. (Due to the broad application of the GIS, and the practice of combining a couple's incomes in calculations, such an exemption would need to be carefully designed.)

Measures Affecting Private Pension Plans

The *Income Tax Act* currently prohibits workers to draw from and pay into the same registered pension plan at the same time. This means that most workers with these plans stop work and leave their employer in order to draw on their pension entitlements. (They can legally return to work and not contribute to the plan, but employer policies, collective agreements, or pension rules often prevent a worker to work and not contribute to the pension plan, or go to another employer and contribute to another plan.) This requirement, along with the usual calculation of defined benefits as a percentage of the best earning years, tends to make it difficult for workers to adopt part-time work, a lower-paying job, or other form of phased retirement, or to move to another employer with more flexible policies.

In Canada, many of the highly paid (and by implication more economically productive) workers are covered by defined-benefit RPPs. These are generally structured, by collective agreement or by employer policy, to provide strong incentives to retire early. Although some workers who "retire" do receive their pension, and then return to the labour force – often self-employed or with another employer – it is important that these plans provide as much flexibility as possible. This could be undertaken by employers, but can be aided somewhat by policy adjustment.

A policy change to permit drawing and contributing to a pension plan at the same time would assist, and a change by plan administrators to permit phased retirement without loss of potential benefits, and to adopt a new formula for calculating benefits would also help.

Providing More Choice in the Timing of Retirement, Including Programs for Phased Retirement

International Experience

Programs for phased retirement have been introduced in several countries. Offering more choice and flexibility in the way people plan the timing of their retirement, they make it possible to ease into retirement by working part-time, perhaps a three- or four-day week, or having longer annual vacation periods. One of the most popular schemes has been to combine part-time work with partial pensions. For instance, the Government of Belgium introduced an income-supported time credit scheme for older private sector workers (aged 50+) to reduce their working time by 20-50%, without losing the right to build up pensions. Something similar was adopted in Germany where those aged 55 and over can halve their working hours in return for a partial pension. As part of its pension reform in 1998, the Swedish government made it possible to work and draw a pension at the same time from the age of 61 onwards.

Other countries have encouraged greater flexibility in time-allocation or a better balance between professional obligations and family life at the end of one's career. In Austria for instance, working hours may be reduced for older workers by 40 to 60% of normal working hours and may stay reduced for up to six and a half years. In the United Kingdom, the government introduced the *Work-Life Balance Initiative* in 2000, which aims to play a key role in adapting workplace practices and, in general, working conditions that accommodate the needs of older workers.

Options for Canada

It could be useful for governments, employers, insurance companies, and RPP administrators to engage in exploration of partial pension/part-time work combinations. Eliminating the work cessation requirement in the *Income Tax Act* would encourage this discussion.

It may also be useful for CPP to provide a partial benefit/part-time work option, although the modest size of the benefit will have less impact when divided into partial benefits.

The recommendation to permit an OAS/GIS deferral and exemption for low-income workers would also facilitate part-time work after 65.

Removing Barriers and Dealing with Attitudes Related to Hiring and Retaining Older Workers

International Experience

Many countries have used the legislative route to reduce the incidence of discrimination on the basis of age. The USA was a precursor in this area by adopting anti-age discrimination in the 1960s. More recently, the European Union has adopted a directive that will be in effect in its 25-country membership in 2006.

Other initiatives have aimed at promoting the value that older workers can bring to employers. These have been achieved for the most part through educational campaigns and by promoting a more active involvement of economic and social agents in the process.[34] Two of the better examples in this regard are the Age Positive campaign in the United Kingdom and the National Initiative for Senior Workers in Norway. The National Programme on Aging Workers in Finland is also a good example of a cost-effective program.[35] These initiatives, which included the participation of governments, business organizations and unions, produced positive results in changing employers' attitudes towards older workers in those countries.

Several countries have debated the merit of abolishing mandatory retirement, which is often viewed as a barrier for older workers wishing to carry on working beyond age 65. The international evidence of abolishing mandatory retirement as a means to raise the labour participation rates of older workers shows little discernible impact[36] on retirement behaviour generally, but it is important to specific groups.

Several OECD governments have also offered different ways to reduce the cost of labour of older workers. Wage subsidies have been the most common approach taken in an attempt to offset the costs of hiring or retaining older workers, particularly those with lower skills. These subsidies can take various forms: traditional subsidy schemes to help unemployed older workers or those with disadvantages; and income support to delay exit of older workers, or to help progressive retirement by compensating the loss of income due to shorter working hours.

Options for Canada

As in other countries, a debate exists in Canada on the merit of abolishing mandatory retirement. In fact, mandatory retirement is still permitted under human rights and labour standards legislation in four provinces, and can be included in collective agreements in several others. Quebec and Manitoba have been the first to abolish it completely. The federal government does not impose it as an employer, and discrimination based on age is banned in the *Charter of Rights and Freedoms*. There have been relatively few formal complaints about discrimination in Canada, but as has been experienced in the past with other discrimination-type concerns, these issues can remain invisible if not brought into the public discourse. Moreover, there is potential for broad public education in this area.

Where mandatory retirement is not banned, it would be appropriate to remove the age cap in human right codes, to ensure that people 65 and over have the normal protection against age discrimination; and to encourage provincial governments, employers and unions to cooperate in eliminating it through labour standards and from collective agreements, except in such cases where it can be clearly defended. This could potentially lead to the development of clearer rationales for limiting employers' liabilities in relation to seniority pay.

In all occupations, but especially where a person's physical ability to perform the work deteriorates with age, it would be appropriate for employers to provide, where possible, programs of phased retirement including changing responsibilities to account for deterioration of physical capacity.

It would be useful for Canadian employers, perhaps by way of the Sector Councils, to become engaged in a broad exchange about labour force aging, the implications for hiring and retaining older workers, and especially for the Human Resources role in facilitating this.

Enhancing the Employability of Older Workers and Promoting Self-Employment

International Experience

Several OECD countries have recognized that improving the employability of a growing number of older individuals will be critically important for those who remain active in the labour market. In the majority of OECD countries, in-company training is often concentrated on younger workers – the common belief being that employers can better recoup their investment. The availability of time, the lack of flexibility in training activities and family responsibility also contribute to create barriers to access to training. It is therefore not surprising to find that older workers are under-represented in training programs as compared to other age groups.

One of the better-known programs was *Job Start* in Australia, which provided training credits for older workers in the 1990s. The Netherlands is providing tax incentives to employers for training their older workers. Spain and the United Kingdom have included training and placement for unemployed workers as part of their employment services. Other countries have looked at accumulated working-time credits that can be used later for things like time off for training. Working-time accounts of various sorts are available in Germany, the Netherlands, Denmark, and France.

Older workers are also moving to self-employment as an alternative for extending their working life. Programs helping older workers make the transition to self-employment are increasingly popular in countries such as Finland, Switzerland, and the United Kingdom.

The lack of job search skills and the absence of employment services adaptable to older workers can play a role in reducing their employability. The OECD argues that public employment services can be more effective if they operate as a fully integrated agency combining the three core functions of job placement, benefit payments, and placing participants on active programs. Recent initiatives in Australia (*Centrelink*) and the United Kingdom (*Job Centre Plus*) are instructive in this regard.

Options for Canada

Better access to training is needed for older workers. Some changes in training practice may be accomplished with employers, especially when they consider that older workers are more likely to remain with them and where it is clear that a worker wishes to continue working.

It is also likely that older workers will be more willing to contribute to financing their own training, or to contribute to it, if other policies encouraging longer working lives are in place. Public and private learning institutions must be enabled to respond with appropriate learning opportunities. It may be appropriate to ensure that Registered Education Savings Plans (RESPs) and learning bond options are available and tailored to older worker needs.

It is essential for the federal and provincial governments, as well as sector councils and unions, to collaborate in the development of systems to recognize acquired competence, so that older workers could have and develop more portable human capital.

Special effort could be made to open opportunities for older workers to have access to training and preparation for self-employment.

It would be appropriate for Canada to experiment with time banking systems and work-time accounts, whereby credits are accumulated, either for time off, or for financial assistance, for training or for development of self-employment skills.

CPP and Unbundling Disability

The OECD has raised questions about disability programs being used as routes to retirement. In the late 1980s and early 1990s, the CPP Disability (CPPD) program experienced increasing caseloads due to several unrelated factors: legislative changes in 1987 and 1992 enriched the amount of the monthly benefit, made it easier to qualify on earnings and contributions and introduced a provision to make it easier for late applicants to qualify. Several provinces initiated reviews of their social assistance caseloads to identify clients with CPP eligibility. In addition, however, economic re-structuring likely encouraged additional CPPD applicants.

The percentage of CPPD beneficiaries aged 50 to 64 has increased slightly since 1998, from 69.5% to 72.6% in 2004. This increase is mainly attributable to a rise in the inflow of those aged 50 to 54 and is in line with overall demographic trends.

However, declining health and functional limitations affect a much larger proportion of the labour force than have access to the CPPD, as some 26% of retirees might have continued working if their health were better. As the working population ages it is likely that the number of people with various forms of work-limiting restrictions or conditions will increase. In order to respond to the variety of situations and needs, it would be useful to find ways for them to continue working. New technologies and new workplace arrangements, as well as new forms of self-employment, could yield valuable results in facilitating work. Moreover, "custom-fit" employment supports will be needed to offset the impact of specific work-limiting conditions that might otherwise become in effect, disabling. In a sense, the concept of disability needs to be "unbundled."

There may be a limited number of current or future recipients of CPP disability benefits who could succeed in some form of employment, and the CPP has been facilitating such efforts on a modest scale. Broader experimentation would be useful, especially if rehabilitative services, incentives, and preventive measures can be offered to the broader group of older workers who have health problems and limitations that undermine their employability. Phased retirement and employment supports should be offered in ways, which respond and adapt to work-limiting conditions.

Clearly this is not just an area of CPP responsibility or jurisdiction, but would involve Employment Insurance (EI) services as well as provincial government programs.

Improving Working Conditions to Fit Older Workers' Needs

International Experience

There is an emerging consensus that better conditions in the workplace could lead to longer careers. One of the reasons for this consensus is that loss of functional capacity and discouragement are important factors behind the decisions of some older workers to leave employment. As well, many workers of all ages rely on their workplace to encourage and support their needs for satisfying work, creativity, social status, and social bonds. Several countries, particularly Sweden and Finland, have focussed their efforts on promoting work environments better adapted to older workers' needs.

Options for Canada

It might be useful for Sector Councils to consider the development of a broad-based program for adapting workplaces to the needs of older workers.

Adapting Employment Services to Older Jobseekers

There is a general lack of employment services for older workers. Recent initiatives in Australia (*Centrelink*) and the United Kingdom (*Job Centre Plus*) have focussed on in-depth counselling, job-finding incentives (e.g., re-employment bonuses) and job-search assistance programs.

Options for Canada

It would be appropriate to ensure that all employment support services that are available to other workers through EI measures, active labour market programs, and all related measures, are equally available to older workers.

8. Conclusion and Next Steps

Population aging poses a serious challenge to Canada and to other nations. From an economic and fiscal perspective, a central issue of this challenge is ensuring the quantity and quality of the labour supply required for a successful economy.

This report has demonstrated that encouraging older workers to extend their working lives would help in responding to the challenge. Demographic change takes place slowly, but we are well along the aging process, and action is required now if we are to influence the decisions of the baby boom generation as it nears retirement.

The tides are not against us in this effort. Many older workers would like to continue working, either in their current work, or on a part-time basis, or in a different job. Moreover, the labour market is likely to provide some opportunities, and healthy young retirees are also likely to create new opportunities on their own. Public policy and public engagement campaigns can remove obstacles and encourage new developments.

The life-course analysis underlying the current research also brings a better understanding of how demographic and social change have altered many of our basic life patterns. An extended period of "youth," including varied pathways of post-secondary education, career establishment, and family formation, has replaced what in earlier generations was a more rapid change in roles. Consequently, other important developments such as having children and saving for retirement, tend to be postponed. At the other end, early withdrawal from the labour market brings a transition to increasingly lengthy periods of retirement. These developments, combined with the now dominant model of two-earner families, have compressed the availability of time for children, for caring for elderly or disabled family members, or for personal and professional development. In a follow-up report, we will explore how society can provide some flexibility for families to manage their time demands, and whether such flexibility can also bring gains in social and economic productivity.

As mentioned within the report, population aging and a tighter labour market in the future may also provide us with some new opportunities. Initiatives which increase labour supply by enhancing the social and economic participation of groups who have previously been marginalized or disadvantaged, could pay double and triple dividends. Increased economic production, decreased social costs and improved social relations may be attainable. We will explore the potential for new efforts at inclusion – for recent immigrants and their families, for First Nations peoples, for people with disabilities, and for the under-educated and under-employed. PRI will continue to engage with federal departments and agencies to assess the opportunities offered by aging and the changing labour market for a broad range of policy objectives.

NOTES

1 For more detailed information please refer to <http://www.statcan.ca/english/spsd/LifePathsOverview_E.pdf>

2 The Budget Plan 2005, Annex 3, Canada's Demographic Challenge

3 SDC (2004).

4 We use males for this illustration because their historical participation rates are closer to the expected norm. Because female participation rates have been increasing dramatically in recent decades it would be difficult to use historical rates with confidence about their future accuracy.

5 Finance Canada (2005).

6 OECD (2005).

7 OECD (2005).

8 Denton, Frank, and Spencer, Byron, *Population Aging and its Economic Costs: A Survey of the Issues and Evidence*, Canadian Journal on Aging, Vol 9, suppl. 1, Summer 2000. Denton and Spencer suggest that on a theoretical whole-of-government basis, reduced expenditures on children and on the working age population could in large measure offset increases in spending for the elderly given that some benefits such as OA./GIS and CPP are taxable. They conclude that demographically-induced growth in expenditures could fall within the parameters of general population growth.

9 Office of the Chief Actuary (2005).

10 OSFI, 5th Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2000 (2002).

11 Office of the Chief Actuary (2005).

12 Pollock (2000) and Jackson and McDermott (2004).

13 For example, while population growth will cause an increase in the rate of health spending, it will also cause a similar increase in the rate of GDP growth. Thus, the overall influence of population growth on the health spending-to-GDP ratio will be negligible.

14 Data from Tax Statistics on Individuals, 1987 (for 1985 tax year), Canada Revenue Agency (CRA), and from the CRA web site for taxation year 2000 (see: <www.cra-arc.gc.ca/agency/stats/gb00/pst/final/tables-e>).

15 Robbins and Veall (2002) estimate that the present value of the future stream of federal and provincial income tax revenues from RRSPs and RPPs was nearly $300 billion dollars.

16 IMF (2004).

17 HRSDC (2004a).

18 Fougère & Mérette (2000).

19 Mérette (2002).

20 Guillemette (2003) and MacLeod & Tang (2004).

21 HRSDC (2004b).

22 For the purpose of this comparison we used the "Rule of 85", which requires an age of 55 and at least 30 years of services to be eligible to retirement without penalty. The same finding holds for retirees 60 years and older.

23 A portion of this decrease could be attributed to government reorganizations.

24 This scenario examines what would occur in the future, if people not only extend their labour force activity by an additional two years, but also work longer in proportion to future increases in life expectancy (assumed to reach a maximum of four years for those born after 1981). We arbitrarily adopted a gradual increase of working life equal to one-half of the future increases in life expectancy (to a maximum of two years for individuals born after 1981). The resultant increase in labour supply is expected to be significant over the long term, with hours per capita nearly 6% higher in 2050 than if no policy changes were enacted.

25 Schellenberg (2004) and Schellenberg & Silver (2004).

26 PRI (2004).

27 Abraham and Houseman (2004).

28 Malatest and Associates (2003).

29 Robson (2001).

30 Hertz (1995).

31 The implicit tax rate is a broad measure of the opportunity costs of continuing to work, which captures the incentives to retire in a pension scheme based on age eligibility and the generosity of benefits. The chart depicts the implicit tax that a 60 year old "representative" individual, with

average earnings (who began their career at age 20) would face from their country's public pension system (including early retirement schemes if available) if they wished to continue working for five more years.

32 Finland (2004).

33 Also see: The *National Programme on Aging Workers*, 1998-2002.

34 The UK government took a significant step toward this objective with its Age Positive campaign in 1999. Other countries, such as Finland and Norway, have equally been active in the promotion of an age diversity culture through initiatives such as Age Positive and the National Initiative for Senior Workers. In some countries in particular, non-governmental organizations (NGOs), as well as other private agencies, have taken a special role in promoting aging and the benefits older people can bring to society and the workplace.

35 The program, which took place between the 1998-2002 period, had an operational cost of 4.2 million Euros.

36 See for example, Brook (2001) and Peracchi & Welch (1994).

References

Abraham, Katherine and Susan N. Houseman. 2004. "Work and Retirement Plans Among Older Americans." *Upjohn Institute Staff Working Paper* No. 04-105. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Brooke, L. 2001. Age Limits, Melbourne: Equal Opportunities Commission.

Canada, Finance. 2005. The Budget Plan 2005. Ottawa

Canada, Finance. 2004. *The Economic and Fiscal Challenges of Population Aging.* Ottawa: Finance Canada Presentation made at the December PRI Conference on New Approaches to Social Policy.

Canada, Human Resources and Skills Development. 2004a. *The Future Needs of the Canadian Labour Market: 10 Things You Might Not Know but Should:* HRSDC Presentation made at the December PRI Conference on New Approaches to Social Policy.

Canada, Human Resources and Skills Development. 2004b. "Long-term Labour Market Scenario (Horizon 2030): Labour market demand by industry and occupation at the national level." Ottawa: Forecasting and Analysis Unit, Policy Research and Coordination, HRSDC.

Canada, Human Resources and Skills Development. 2004c. "Long-term Labour Market Scenario (Horizon 2030): Impact of different long-term scenarios on the overall labour force supply". Ottawa: Forecasting and Analysis Unit, Policy Research and Coordination, HRSDC.

Canada, Office of the Auditor General of Canada. 1998. "1998 Report of the Auditor General of Canada." Ottawa.

Canada, Office of the Chief Actuary. 2005. 7th OAS Actuarial Report, as at 31 December 2003. Ottawa.

Canada, Office of the Chief Actuary. 2004. Actuarial Report (21st) on the Canadian Pension Plan as at 31 December 2003. Ottawa.

Canada, Social Development Canada. 2004. *Time-related Stress and Well-being.* SDC: Presentation made at the December PRI Conference on New Approaches to Social Policy.

Conference Board of Canada. 2004. "Understanding Health Care Cost Drivers and Escalators." Ottawa.

Conference Board of Canada. 2003. "Prospects for the Federal and Provincial-Territorial Governments." Ottawa.

Dang, T., P. Antolin and H. Oxley. 2001. "Fiscal Implications of Aging: Projections of Age-Related Spending." *OECD Economics Department Working Papers* No.305. Paris.

Denton, Frank T. and Byron G. Spencer. 2003. "Population Change and Economic Growth: The Long Term Outlook." Hamilton: McMaster University.

Duval, R. 2003. Retirement behaviours in OECD Countries: "Impact of old-age pension schemes and other social transfer programmes." OECD Economic Studies No. 37.

Fougère, Maxime and Marcel Mérette. 2000. "Population Aging, Intergenerational Equity and Growth: An Analysis with an Endogenous Growth Overlapping Generations Model." In *Using Dynamic General Equilibrium Models for Policy Analysis*, ed. G. Harrison, Svend E. Hougaard Jensen, Lars Haagen Pedersen, and Thomas Rutherford. Amsterdam: North Holland.

Finland, Prime Ministers Office. 2004. "Finland for People of All Ages." Helsinki.

Guillemette, Y. 2003. "Slowing down with age: the ominous implications of workforce aging for Canadian living standards." *Commentary 182.* Ottawa: C.D Howe Institute.

Hertz, D. 1985. Work after early retirement: An increasing trend among men. *Monthly Labor Review*, 118, no. 4.

Hall, M., L. McKeown and K. Roberts. 2001. *Caring Canadians, Involved Canadians: Highlights from the 2000 National Survey of Giving, Volunteering and Participating.* Ottawa: Statistics Canada. Cat. 71-542-XPE.

Jackson, H. and A. McDermott. 2004. "Health-Care Spending Prospect and Retrospect." Analytical Note, January. Ottawa: Economic and Fiscal Policy Branch, Finance Canada.

IMF (International Monetary Fund). 2004. Article IV Consultation-Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion

Mac Leod, Carolyn and Jianmin Tang. 2004. "The Aging Workforce and Productivity in Canada." Ottawa: Industry Canada, (Forthcoming).

Malatest, R A and Associates. 2003."The Aging Workforce and Human Resource Development Implications for Sector Councils." TASC.

Mérette, Marcel. 2002. "The Bright Side: A Positive View on the Economics of Aging." Choices IRPP, 8, no. 1: 1-24.

Murray, T. Scott. 2004. *Lifelong Learning in Canada: Insights from the Data Wall.* Ottawa: Statistics Canada Presentation made at the Decetaber PRI Conference on New Approaches to Social Policy.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2005a. "Aging and Employment Policies: Canada." Paris. (Forthcoming).

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2005b. Policy Options to raise labour force participation. *Economics Newsletter*. April 2005, Issue 3. Paris.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2004. "Economic Surveys: Canada." Paris.

Peracchi, F. and Welch, F. 1994. *Trends in labor force transitions of older men and women*, Journal of Labor Economics 12,2: 210-242.

Policy Research Initiative. 2004. "Views on Life-Course Flexibility and Canada's Aging Population." Ottawa.

Pollock, Alan. 2000. "Aging as a Health-Care Cost Driver." In *The Implications of Aging for the Health System*, ed. Applied Research Analysis Directorate, Analysis and Connectivity Branch. Ottawa: Health Canada.

Pollock, Alan. 2000. "Compression of Health Expenditures." In *The Implications of Aging for the Health System*, ed. Applied Research Analysis Directorate, Analysis and Connectivity Branch, Health Canada. Ottawa: Health Canada.

Robbins, Jenna and Michael R. Veall. 2002. "Future Taxes on Pension Savings as a Government Asset." *Backgrounder* no. 63. Ottawa: C.D. Howe Institute.

Robson, William B.P. 2003. "Time and Money: The Fiscal Impact of Demographic Change in Canada." *Commentary* 185. Ottawa: C.D. Howe Institute.

Robson, William B.P. 2001. "Aging Workers and the Workforce, Challenges for Employers." British-North America Committee. Ottawa: C.D. Howe Institute.

Schellenberg, G. 2004. "The Retirement Plans and Expectations of non-retired Canadians aged 45-59". Ottawa: Statistics Canada.

Schellenberg, G. and C. Silver. 2004. "You can't always get what you want: Retirement preferences and experiences." Ottawa: Statistics Canada. Cat. 11-008.

Villemaire, Josée. 2004. "Évolution de la participation des Canadiens aux régimes de pensions agréés (RPA) entre 1992 et 2002." Analytical Note, January. Ottawa: Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Finance Canada.

Projet de recherche sur les politiques
Policy Research Initiative

Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite
Rapport de projet

Octobre 2005

Projet du PRP
Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie

Canada

Encourager les choix touchant le travail et le départ à la retraite

Rapport de projet

Octobre 2005

REMERCIEMENTS

Au nom de l'équipe de projet, je tiens à souligner l'importance de plusieurs contributions : celle de Peter Hicks, dont la vision a guidé l'établissement du cadre directeur du projet; celle de Jean-Pierre Voyer, dont le leadership donne son impulsion à la collaboration horizontale dans un système gouvernemental complexe et à la capacité d'analyse indépendante du PRP; celles aussi de Michael Wolfson et de ses collègues Steve Gribble et Geoff Rowe à Statistique Canada pour la créativité dont ils ont fait preuve dans *LifePaths;* des membres du groupe de travail interministériel – Benoît Robidoux, Cliff Halliwell, Christian Dea, Moustafa Askari, Michel Montambeault, Richard Roy, François Paris; des participants à la collaboration pour la recherche sur les politiques relatives à la population, au travail et à la famille, cofondée par les réseaux stratégiques de recherche du PRP et du CRSH; de Dominique Hansen-Vigier, de Marissa Martin et du personnel technique du PRP. Je tiens enfin à remercier tout spécialement Alain Denhez, Ali Béjaoui, Sylvain Côté et Stephanie El-Batrik, membres de l'équipe de recherche du PRP qui nous a aidés à réaliser le présent rapport.

Terrance Hunsley
Directeur principal de projet

À PROPOS DU PRÉSENT RAPPORT

Le PRP contribue à la planification des politiques à moyen terme du gouvernement du Canada. Pour ce faire, il réalise des projets de recherche transsectoriels et intègre les connaissances et les compétences du gouvernement fédéral, des universités et des organismes de recherche. Cependant, les conclusions et les propositions contenues dans les rapports du PRP ne représentent pas nécessairement les opinions du gouvernement du Canada ni des ministères et organismes participants.

PH4-28/2005
ISBN 0-662-69278-0

TABLE DES MATIÈRES

1. Avant-propos : analyse des parcours de vie et politique publique 1

2. Introduction et sommaire 2

3. Contexte : vivre plus longtemps – Partir à la retraite plus tôt 4

4. Conséquences économiques du vieillissement de la population 6

5. Possibilité d'accroître l'offre de main-d'œuvre en prolongeant la vie active 23

6. Que peuvent faire les employeurs canadiens pour retenir les travailleurs âgés? 30

7. Élimination des obstacles et des facteurs de dissuasion pour prolonger la vie active : options stratégiques canadiennes et expérience internationale pertinente 32

8. Conclusion et prochaines étapes 40

Notes... 41

Bibliographie 43

TABLEAUX ET FIGURES

Graphique 1 : Répartition par âge des employés de la fonction publique et de la population active canadienne 21

Graphique 2 : Répartition des retraités de la fonction publique dans le groupe des 55 à 59 ans, 1990-2004 22

Tableau 1 : Âge médian dans certains pays 4

Tableau 2 : Évolution des prestations de la SV-SRG, exprimée en pourcentage du PIB 14

Tableau 3 : Coûts des soins de santé 15

Tableau 4 : Évolution des dépenses de santé publique, exprimée en pourcentage du PIB et attribuable au vieillissement 15

Tableau 5 : Taux de protection des régimes de pension agréés, par secteur et par type de régime 17

Figure 1 : Espérance de vie à 65 ans, 1920-2002 5

Figure 2 : Nombre prévu d'années d'activité et d'inactivité pour les hommes de 50 ans 5

Figure 3 : Ratio de dépendance des personnes âgées/ratio de dépendance global, 1971-2025 6

Figure 4a : Ratio de dépendance des personnes âgées 7

Figure 4b : Ratio de dépendance global 7

Figure 5 : Ratio emploi/population (15 à 64 ans) par sexe, 1940-2020 8

Figure 6 : Niveau de scolarité des Canadiens de 25 à 44 ans : passé, présent et avenir 8

Figure 7 : Nombre total d'années d'activité prévues, pour les hommes 9

Figure 8 : Offre totale de travail par habitant, (en heures de travail), 1971-2050 10

Figure 9a : Part moyenne des diverses sources de revenu des femmes, 1985 12

Figure 9b : Part moyenne des diverses sources de revenu des femmes, 2000 12

Figure 10a : Part moyenne des diverses sources de revenu des hommes, 1985 13

Figure 10b : Part moyenne des diverses sources de revenu des hommes, 2000 13

Figure 11 : Dépenses de santé des provinces, par habitant et par groupe d'âge, 2001 14

Figure 12 : Les travailleurs qualifiés seront très en demande 19

Figure 13 : Effet d'une prolongation de la vie active de deux ans : offre de main-d'œuvre totale par habitant, 2000-2025 23

Figure 14 : Incidence de la prolongation de la vie active de deux ans et de 50 % de l'augmentation de l'espérance de vie 24

Figure 15 : Retraités récents qui auraient conservé un travail rémunéré aux conditions suivantes 24

Figure 16 : Comparaison des projets de retraite et des résultats pour les Américains âgés 26

Figure 17 : Obstacles à l'emploi : travailleurs âgés 26

Figure 18 : Taux de bénévolat, par groupe d'âge 27

Figure 19 : Nombre moyen d'heures de bénévolat par personne et par groupe d'âge, 1997 et 2000 27

Figure 20 : Effet d'une prolongation de deux ans de la vie active : nombre d'heures de bénévolat par habitant, 2001-2026 28

Figure 21 : Taxe implicite découlant des régimes de pension et des programmes de retraite anticipée actuellement inscrits dans la loi pour les travailleurs qui continuent à travailler à l'âge de 60 ans 32

1. Avant-propos : analyse des parcours de vie et politique publique

L'analyse des parcours de vie est une activité qui commence à enrichir la politique publique. Elle constitue un cadre de recherche et d'analyse qui permet d'établir un lien entre la recherche longitudinale – c'est-à-dire la compréhension du vécu et des rapports mutuels complexes entre les expériences, les transitions et la connexité – et une analyse croisée et chronologique plus traditionnelle, et de coordonner les résultats obtenus avec d'autres outils et modèles. Cette analyse nous permet de comprendre les interactions des dimensions sociales et économiques intervenant dans des déroulements de vie divers. Nous pouvons ainsi prendre connaissance du besoin qu'éprouvent les individus à diverses étapes du cycle de vie d'avoir accès à divers genres de ressources – argent, temps, information et soutien social. Nous pouvons examiner la manière dont différentes expériences ponctuelles peuvent jouer au cours du cycle de vie, et dont les interventions sur le plan des politiques peuvent influer non seulement sur l'événement ou la situation visés, mais aussi sur la poursuite de l'expérience de vie, et ainsi créer une interaction.

Nous comprenons maintenant, par exemple, que les personnes ayant un faible niveau d'instruction puissent entrer dans la population active quatre ou cinq ans avant celles qui ont un niveau d'instruction élevé, mais que leur vie active prenne fin à peu près au même âge, avec trois ou quatre ans d'année d'emploi de moins. Nous pouvons calculer les coûts sociaux du non-emploi, qui se sont accumulés au fil des années. Nous pouvons mesurer l'impact de la perte cumulative de main-d'œuvre disponible sur l'économie à cause des faiblesses qui entachent l'éducation, l'emploi et les politiques connexes, et nous pouvons établir une projection de cet impact. Nous pouvons tester l'efficacité des politiques dans le temps.

Au Canada, l'analyse des parcours de vie est stimulée par de nouveaux outils analytiques dont l'utilisation est rendue possible par de récents progrès dans le domaine de l'information et de la technologie de recherche. Les études longitudinales, le groupage des données et l'utilisation de modèles de comportement nous permettent de poser des questions « par anticipation » sur le plan des politiques. L'élément essentiel de ce progrès est un puissant nouvel outil du gouvernement fédéral qui s'appelle *LifePaths*[1], fruit de la collaboration entre le Projet de recherche sur les politiques et Statistique Canada.

Pour ce projet, le PRP a constitué un groupe de travail interministériel avec la participation des organismes suivants : Statistique Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), Finances Canada, Développement social Canada, Industrie Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières, l'Agence du revenu du Canada, Santé Canada, le Conseil de recherches en sciences humaines, la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor. Nous étudions les conséquences sociales et économiques du vieillissement de la population dans le domaine du marché du travail, les problèmes financiers à résoudre et les options de flexibilité des parcours de vie qui s'offrent aux citoyens. Le vieillissement de la population soulève de sérieux problèmes, sur le plan du bien-être tant social qu'économique. Nous espérions que l'analyse des parcours de vie nous permettrait de cerner des options bénéfiques à tous, et nous croyons y être parvenus.

2. Introduction et sommaire

Le vieillissement de la population entraîne des transitions sociales et économiques dans la société, et une importante transition est sur le point de se produire au Canada et dans de nombreux autres pays industrialisés, alors que les enfants de l'après-guerre (les baby-boomers) se préparent à prendre leur retraite. Ce changement entraînera un certain nombre de problèmes : en tout premier lieu, il s'agira de déterminer si la population active sera suffisamment importante et productive pour maintenir la croissance de l'économie, généralement considérée comme nécessaire au maintien de la qualité de vie.

Bien entendu, des opinions très diverses sont exprimées au sujet de l'objectif de « croissance constante ». Certains doutent que la croissance démographique et économique soit vraiment bonne pour l'environnement et la qualité de vie sur notre planète. D'autres diront peut-être qu'une population active plus petite pourrait favoriser des salaires plus élevés, augmenter le pouvoir de négociation des travailleurs, et accroître les possibilités de jouir d'un mode de vie plus sain. Si la main-d'œuvre se fait plus rare et si sa valeur s'en trouve accrue, et si l'on dispose d'un capital d'investissement par travailleur plus important, le moment est peut-être venu de rechercher une meilleure formule de répartition du temps entre la vie, le travail, le soin des autres, l'apprentissage et la détente. Force est cependant de reconnaître que bon nombre de nos progrès dans le domaine de la santé, du bien-être, de la réduction de la pauvreté et de la sécurité sociale sont fondés sur la progression de la production, de la technologie et de la consommation.

Dans ce rapport, nous avons décidé de commencer par essayer de déterminer l'importance du risque économique pour la société que posent le vieillissement de la population et, en particulier, le départ à la retraite des baby-boomers. Nous insistons sur la nécessité de maintenir une économie saine et de continuer à faire preuve de prudence sur le plan budgétaire tout en respectant la possibilité et aussi la nécessité pour les individus d'exercer des choix dans leur intérêt personnel bien compris ainsi que celui de la famille et de la société. Le présent document examine les moyens d'encourager les travailleurs âgés à prolonger leur vie active au profit de leur famille, d'eux-mêmes et de l'économie, et de les outiller en conséquence.

« Habiliter » et « encourager » sont des mots clés dans ce rapport car ils reflètent notre opinion : nous considérons que le vieillissement de la population est un défi à relever et non une crise. En outre, notre évaluation de l'avenir du marché du travail nous permet de penser que nous avons effectivement l'occasion, comme société, d'atteindre des objectifs sur les plans économique, social et de la qualité de vie en adoptant une stratégie proactive pour faire changer les attitudes, améliorer les conditions de travail, développer le capital humain et favoriser l'inclusion sociale et économique.

Quels sont les messages qui se dégagent de ce rapport?

- Le vieillissement de la population représente un sérieux défi à relever pour le Canada. C'est ce que Finances Canada a clairement illustré dans une annexe au budget de 2005[2]. Vers 2010, la population active du Canada commencera à diminuer, non en taille absolue, mais en tant que pourcentage de la population globale. Cette diminution de la disponibilité relative de main-d'œuvre signifiera qu'en l'absence d'interventions pour la compenser, le taux de croissance de l'économie se trouvera réduit, ce qui aura un impact négatif sur la capacité financière du gouvernement, en particulier compte tenu de l'augmentation des dépenses publiques requises pour les programmes destinés à répondre aux besoins des groupes les plus âgés de la population. Bien que ces pressions puissent, dans une certaine mesure, être compensées par des diminutions possibles des dépenses en faveur d'autres groupes d'âge, un tel rééquilibrage pourrait s'avérer extrêmement difficile à réaliser, en particulier dans une structure gouvernementale fédérale et lorsque les impacts peuvent varier considérablement selon la taille de la région ou de la collectivité. Il demeure cependant important de noter que les augmentations prévues des impôts payés par la génération future des personnes âgées contribueront à compenser les augmentations futures des coûts des transferts financiers et des services de santé imputables au vieillissement de la population. L'épargne de la génération qui part à la retraite est considérable.

- Certaines tendances contribuent cependant à accroître le nombre des heures de travail fournies par la population active. Il y a notamment une augmentation de l'intensité de participation des femmes à la population active ainsi qu'une augmentation des heures travaillées pendant toute la durée de la vie active, en raison du relèvement du niveau de scolarité des travailleurs. Ces deux tendances réduiront l'impact du nouveau ratio de dépendance qui est en voie de s'établir et elles nous permettent de conclure que le Canada ne sera pas confronté à une pénurie générale de main-d'œuvre, même si certains secteurs et emplois, et des périodes de changement rapide, risquent de créer de sérieux problèmes d'adaptation.
- Il sera important d'adopter une stratégie mettant l'accent sur le maintien de la prudence budgétaire, sur les augmentations de productivité (tous facteurs confondus) et sur la stimulation de l'offre de main-d'œuvre. Bien que la croissance économique future soit très étroitement liée aux augmentations de productivité, le présent rapport est surtout axé sur l'offre de main-d'œuvre et dans une moindre mesure sur la productivité de cette main-d'œuvre. Il ne traite pas des autres aspects de la productivité.
- Le vieillissement de la population offrira la possibilité aux travailleurs âgés de continuer à fournir la main-d'œuvre nécessaire à l'économie et de disposer de plus de latitude dans le choix de leurs projets de vie, en particulier compte tenu de leur longévité accrue et de l'augmentation du nombre d'années de bonne santé relative. Bien que le système actuel penche en faveur du départ précoce à la retraite, en particulier pour ceux qui jouissent de régimes de retraite à prestations déterminées, les incitatifs pour l'ensemble de la population ne sont pas particulièrement forts en comparaison de la situation internationale.
- Nous étudions particulièrement les possibilités d'éliminer les obstacles et de prendre des mesures incitatives en faveur des travailleurs âgés afin de leur permettre de prolonger leur vie active. Nous avons dégagé les options politiques que pourraient envisager divers ministères. Notre rapport souligne l'importance d'un changement culturel des attitudes en faveur du vieillissement actif et de l'optimisation des conditions d'emploi pour une main-d'œuvre vieillissante. Il pourrait s'agir d'une approche générale qui prendrait la forme d'un programme de vieillissement actif et comprendrait :
  - une campagne de mobilisation du public afin de combattre les stéréotypes et de promouvoir le vieillissement actif;
  - l'élimination ou l'équilibrage des facteurs dissuasifs pour prolonger la vie active et l'assouplissement des mécanismes de pension et de retraite progressive;
  - des initiatives ou des services destinés à accroître l'employabilité des travailleurs âgés;
  - la collaboration avec d'autres gouvernements et employeurs afin de promouvoir des milieux de travail mieux adaptés à l'âge des employés et des modalités de travail flexibles.
- Enfin, le présent document établit un cadre propice à un travail de suivi dans le contexte du vieillissement de la population :

a) De récentes inquiétudes exprimées au sujet de la solvabilité des régimes de retraite d'employeur à prestations déterminées, ainsi que la tendance à abandonner ces régimes au profit de régimes à cotisations déterminées, indiquent peut-être le report du risque sur les travailleurs et leurs familles. Ce risque devient à son tour un sujet de préoccupation pour le volet public de la sécurité du revenu de retraite, en particulier si les nouvelles mesures adoptées n'assurent pas une sécurité suffisante pendant la retraite. Une étude plus poussée de la question s'impose.

b) Bien que l'apport des travailleurs âgés puisse s'avérer important pour l'économie, il est peu probable qu'il comble totalement la demande potentielle du futur marché du travail. Les employeurs seront particulièrement soucieux de recruter des travailleurs offrant des compétences appropriées, et ils se montreront aussi plus sensibles à la nécessité de conserver leur main-d'œuvre. En conséquence, les investissements consentis par les gouvernements, les employeurs et les particuliers dans le développement du capital humain ainsi que dans l'amélioration de la qualité de la productivité du travail et des milieux de travail pourraient être plus rentables qu'au cours des décennies écoulées, alors qu'il y avait un surplus de main-d'œuvre. L'occasion nous est maintenant offerte d'établir un meilleur équilibre travail-famille et travail-vie, de favoriser la participation économique des populations désavantagées et de renforcer l'inclusion sociale.

3. Contexte : vivre plus longtemps – Partir à la retraite plus tôt

Réussite et défi

Les problèmes liés au vieillissement de la population et aux départs à la retraite sont, en quelque sorte, les fruits de la réussite. Au cours du dernier siècle, nous avons réduit de façon spectaculaire les taux de mortalité infantile. Nous avons vaincu des maladies infantiles mortelles. Depuis un demi-siècle, nous avons réussi à éviter les grands conflits armés. Nous avons aussi repoussé la mortalité chez les adultes grâce à des changements de style de vie, à des améliorations technologiques et de la sécurité ainsi qu'aux progrès de la médecine. Nous vivons maintenant plus longtemps en assez bonne santé.

Les augmentations de la moyenne d'âge de la population et de la proportion de la population dans les catégories d'âge supérieur sont alimentées par deux grandes tendances : une longévité accrue et une fertilité réduite. D'après les projections démographiques, l'âge médian de la population augmentera de 5,9 ans entre 2005 et 2030.

Comme le montre le tableau 1, le Canada se situe dans la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais sa population vieillit plus rapidement que celle des États-Unis, dont le taux de fertilité (défini par le nombre de nouveau-nés par femme ayant entre 15 et 49 ans) est supérieur. Le taux de fertilité canadien est passé de 3,9 enfants en 1956 à environ 1,5 aujourd'hui. Nous ne faisons pas suffisamment d'enfants pour assurer le remplacement de la population.

Par ailleurs, la longévité augmente constamment, au rythme d'environ 2,4 ans par décennie, et de plus en plus de Canadiens atteignent un âge avancé – 88 % des femmes et 81 % des hommes nés en 1960 devraient vivre au-delà de 65 ans, en comparaison de 74 % et 62 % des femmes et des hommes nés en 1920.

La figure 1 illustre en outre le fait que l'espérance de vie à 65 ans a augmenté rapidement. Non seulement nous sommes nombreux à atteindre l'âge de 65 ans, mais encore nous pouvons alors nous attendre à vivre au moins quatre ans de plus que les générations précédentes.

Nous vivons donc plus longtemps mais nous avons moins d'enfants. De plus, nous commençons depuis quelques décennies à quitter plus tôt les rangs de la population active. La quantité de travail fournie par la main-d'œuvre (masculine) âgée a donc lentement diminué, sauf ces dernières années. Une retraite heureuse et en santé est devenue un des grands objectifs sociaux au Canada, et les études sur le bien-être subjectif[3] révèlent que nous nous sentons plus heureux à mesure que se rapproche le moment du départ à la retraite. Il ne serait pas exagéré de dire que la retraite anticipée constitue une valeur culturelle.

Comme le montre la figure 2, l'homme canadien moyen[4] peut, à l'âge de 50 ans, espérer vivre beaucoup plus d'années à l'extérieur du marché du travail qu'à l'intérieur.

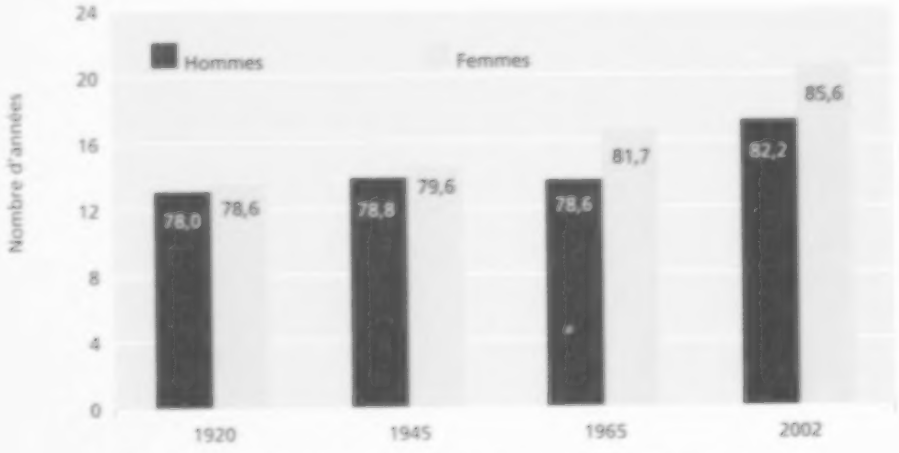
Il importe de préciser que les courbes de ce graphique ne représentent pas nécessairement des années consécutives ni ne correspondent directement à l'âge. Les « années d'inactivité » peuvent comprendre des années de chômage ou de non-emploi, accumulées dans l'ensemble de la population, indépendamment de l'âge (plus de 50 ans) auxquelles elles surviennent. De même, les « années d'activité »

Tableau 1
Âge médian dans certains pays

	Canada	États-Unis	Europe	Royaume-Uni	France	Allemagne	Italie	Japon
2005	38,9	35,9	39,3	38,8	38,9	42,0	42,2	42,8
2020	43,0	37,0	43,6	41,4	42,2	46,7	48,5	48,2
2030	44,8	38,2	46,1	42,5	43,6	47,1	51,7	51,7

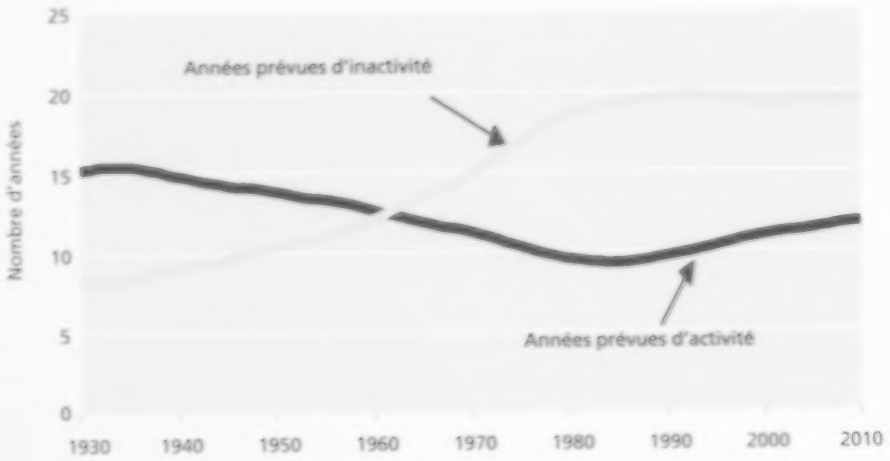
Source : World Population Prospects, Secrétariat des Nations Unies.

Figure 1
Espérance de vie à 65 ans, 1920-2002



Source : Statistique Canada, nº de cat. 84-211, nº de tableau CANSIM 01020511.

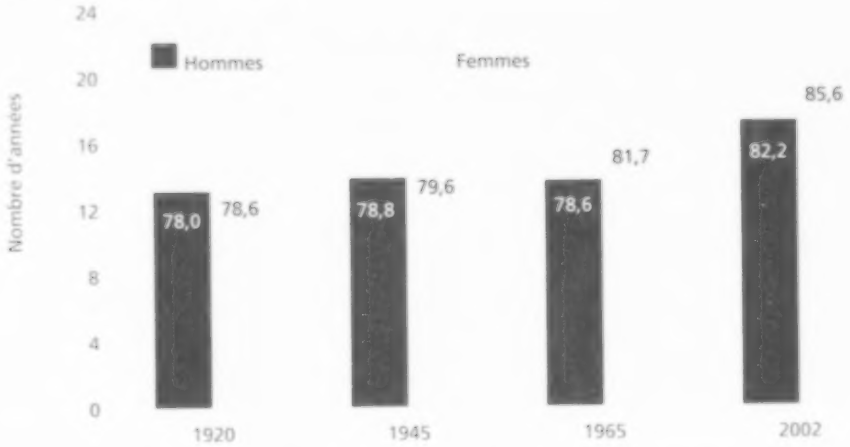
Figure 2
Nombre prévu d'années d'activité et d'inactivité pour les hommes de 50 ans*



*Nombre prévu d'années d'activité et d'inactivité qu'il reste à vivre aux hommes effectuant au moins un certain travail rémunéré à 50 ans.
Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.

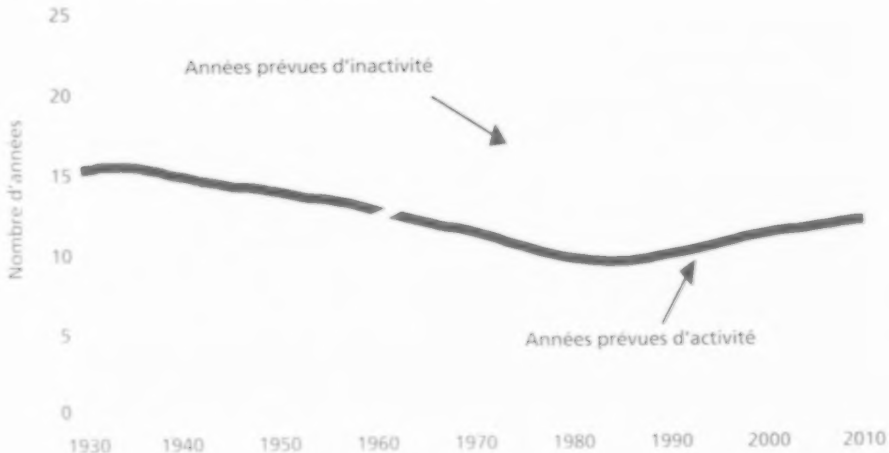
ne sont pas nécessairement consécutives ni après 50 ans; elles pourraient s'étaler sur un plus grand nombre d'années, par exemple en raison de travail à temps partiel, d'interruptions de travail ou de travail épisodique. Quoi qu'il en soit, la diminution de la quantité totale de travail fournie par les hommes de 50 ans et plus, du moins jusque dans les années 1980, est évidente.

Figure 1
Espérance de vie à 65 ans, 1920-2002



Source : Statistique Canada, nº de cat. 84-211, nº de tableau CANSIM 01020511.

Figure 2
Nombre prévu d'années d'activité et d'inactivité pour les hommes de 50 ans*



*Nombre prévu d'années d'activité et d'inactivité qu'il reste à vivre aux hommes effectuant au moins un certain travail rémunéré à 50 ans.
Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.

ne sont pas nécessairement consécutives ni après 50 ans; elles pourraient s'étaler sur un plus grand nombre d'années, par exemple en raison de travail à temps partiel, d'interruptions de travail ou de travail épisodique. Quoi qu'il en soit, la diminution de la quantité totale de travail fournie par les hommes de 50 ans et plus, du moins jusque dans les années 1990, est évidente.

4. Conséquences économiques du vieillissement de la population

La population âgée, en soi et combinée avec la population des enfants, est généralement considérée comme « dépendante » de la production économique de la population d'âge actif. Même s'ils représentent une notion un peu simpliste, les ratios de dépendance sont largement utilisés comme mesure des coûts économiques attribuables aux populations de personnes âgées et/ou de jeunes, en fonction de la capacité de production de la population active. Le « ratio de dépendance global » est le rapport des personnes de moins de 15 ans et de plus de 65 ans à la population des 15 à 65 ans (population d'âge actif), tandis que le « ratio de dépendance des personnes âgées » est le rapport des personnes de 65 ans et plus à la population des 15 à 65 ans.

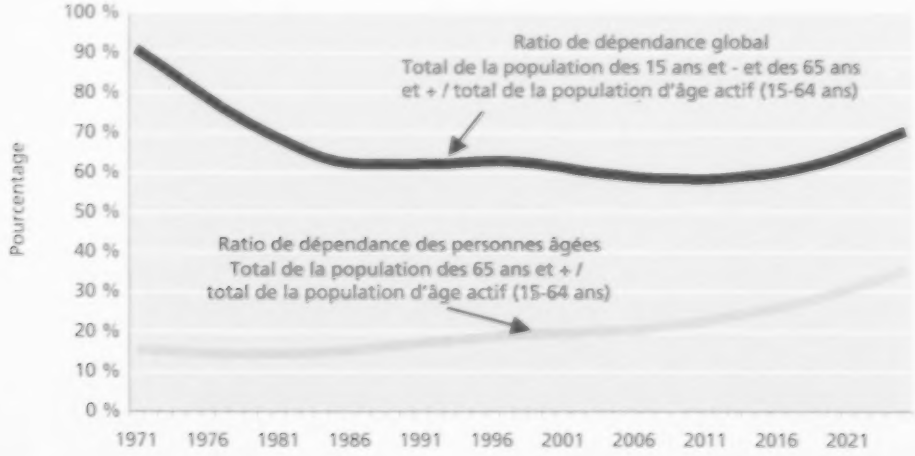
À l'époque de l'après-guerre, le ratio de dépendance global était plus élevé qu'aujourd'hui, surtout en raison du grand nombre d'enfants de la génération du baby-boom, et les personnes âgées formaient un plus petit groupe. En 1971, il y avait plus de sept personnes d'âge actif pour chaque personne âgée, et ce nombre passera à environ trois d'ici 2025. Toutefois, on constate aussi une réduction significative du nombre d'enfants relativement à la génération des personnes d'âge actif, ce qui réduit l'incidence de la croissance du nombre des personnes âgées, sans toutefois la compenser. Le changement du ratio de dépendance global n'est donc pas aussi marqué que celui du ratio de dépendance des personnes âgées, mais il s'oriente essentiellement dans la même direction. Comme les taux de fertilité sont faibles, même en tenant compte de l'immigration, la croissance de la population d'âge actif sera lente. Les problèmes économiques d'ordre démographique vont donc perdurer. Le graphique qui suit compare les deux ratios de dépendance pour le Canada.

Sur la scène internationale, le Canada a actuellement, ainsi que les États-Unis, le plus faible ratio de personnes âgées par rapport à la population d'âge actif (15 à 64 ans). D'ici 2025, le ratio de dépendance des personnes âgées au Canada sera à un niveau comparable à celui des autres pays de l'OCDE, mais la hausse devrait être plus prononcée au cours des deux prochaines décennies que dans la plupart des pays, à l'exception du Japon, de la Finlande et de l'Italie[6]. Une tendance semblable se dégage dans le cas du ratio de dépendance global. Le rythme (et le volume) du changement est fonction des rajustements économiques et financiers.

Les projections des ratios de dépendance révèlent une tendance à long terme dans la répartition de la population selon l'âge. Toutefois, le changement de

Figure 3

Ratio de dépendance des personnes âgées / ratio de dépendance global, 1971-2025



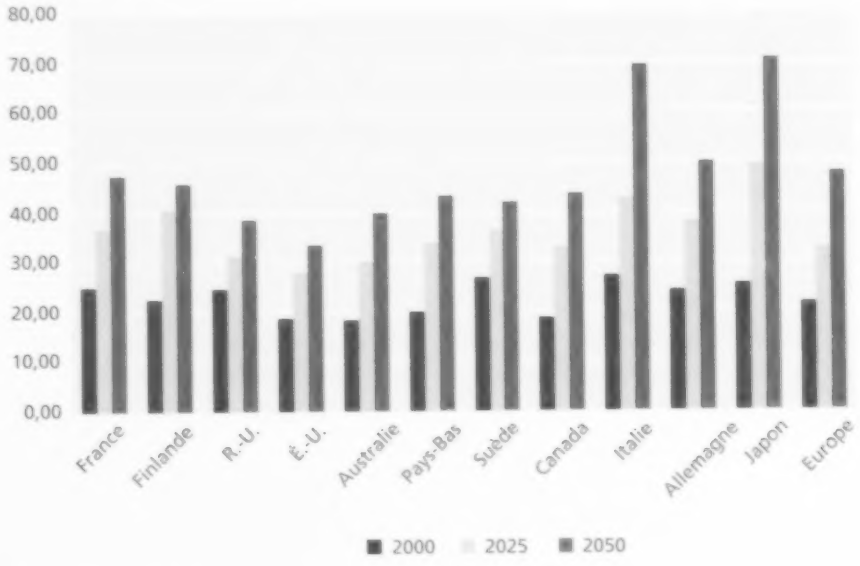
Source : LifePaths (Statistique Canada).

la taille relative des groupes d'âge ne se traduit pas par une évolution correspondante de la quantité de main-d'œuvre dont dispose l'économie.

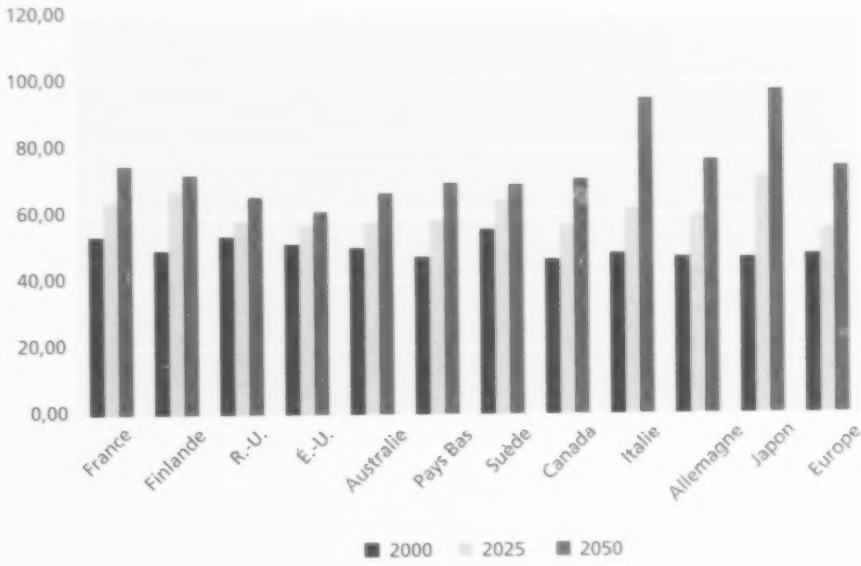
Ainsi, l'augmentation marquée de l'activité des femmes sur le marché du travail au cours des dernières décennies a accru le nombre moyen d'heures totales travaillées par personne d'âge actif relativement aux époques antérieures. Deuxièmement, et de la même façon, l'augmentation des niveaux de scolarité, combinée au fait que les personnes plus instruites travaillent pendant un plus grand nombre d'années, accroît aussi l'offre réelle de main-d'œuvre. Les figures 5 et 6 illustrent ces deux tendances.

Figure 4

a) Ratio de dépendance des personnes âgées



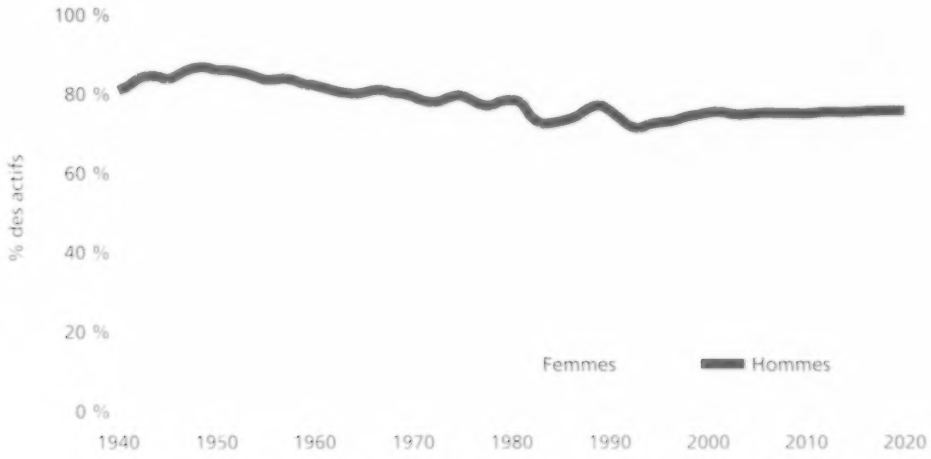
b) Ratio de dépendance global



Source : ONU, World Population Prospects, révisions de 2004.

Figure 5

Rapport emploi/population (15 à 64 ans) par sexe, 1940-2020

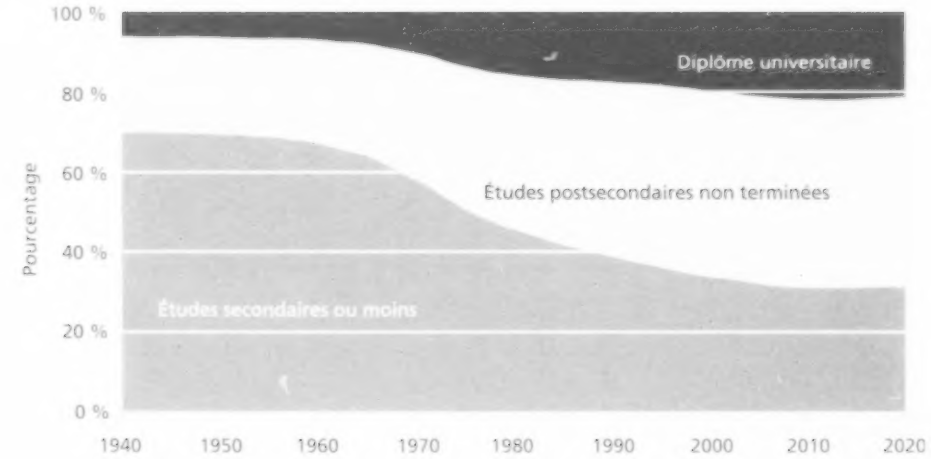


Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.

La participation des hommes a légèrement diminué au fil des ans, mais celle des femmes a augmenté de façon spectaculaire. Cette participation continuera sans doute à augmenter pendant quelque temps, quoique à un rythme moindre. De plus, même si les jeunes arrivent plus tard sur le marché du travail, ils y arrivent plus instruits. L'analyse des parcours de vie (figures 6 et 7) indique une corrélation directe entre les niveaux de scolarité et le total des années d'activité. Les personnes moins instruites peuvent être plus touchées par le chômage, ou leur activité peut être réduite par suite d'invalidité ou de mauvaise santé. L'augmentation des niveaux de scolarité et de l'activité des femmes signifie donc que le total des heures travaillées à vie par la prochaine génération d'actifs sera relativement supérieur (et cette population sera plus productive) que celui des générations précédentes. Parce que leur carrière commence plus tard, les jeunes générations pourraient aussi être plus enclines à reporter leur départ à la retraite.

Figure 6

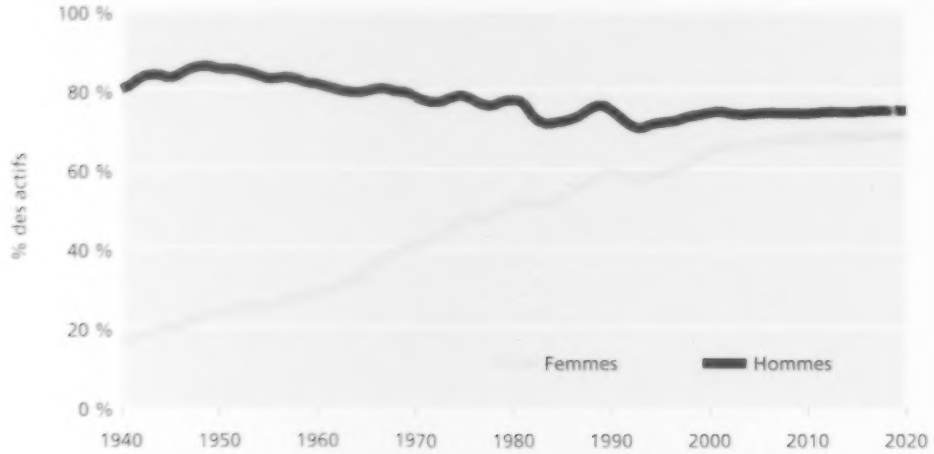
Niveau de scolarité des Canadiens de 25 à 44 ans : passé, présent et avenir



Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.

Figure 5

Rapport emploi/population (15 à 64 ans) par sexe, 1940-2020

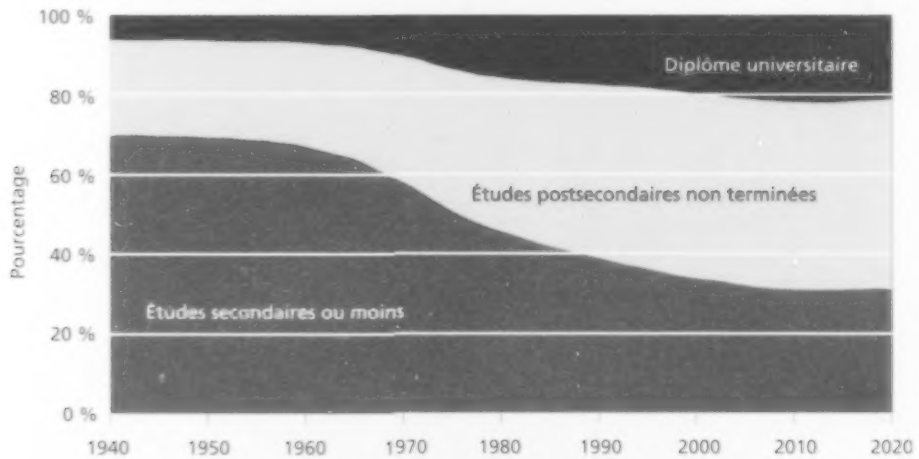


Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.

La participation des hommes a légèrement diminué au fil des ans, mais celle des femmes a augmenté de façon spectaculaire. Cette participation continuera sans doute à augmenter pendant quelque temps, quoique à un rythme moindre. De plus, même si les jeunes arrivent plus tard sur le marché du travail, ils y arrivent plus instruits. L'analyse des parcours de vie (figures 6 et 7) indique une corrélation directe entre les niveaux de scolarité et le total des années d'activité. Les personnes moins instruites peuvent être plus touchées par le chômage, ou leur activité peut être réduite par suite d'invalidité ou de mauvaise santé. L'augmentation des niveaux de scolarité et de l'activité des femmes signifie donc que le total des heures travaillées à vie par la prochaine génération d'actifs sera relativement supérieur (et cette population sera plus productive) que celui des générations précédentes. Parce que leur carrière commence plus tard, les jeunes générations pourraient aussi être plus enclines à reporter leur départ à la retraite.

Figure 6

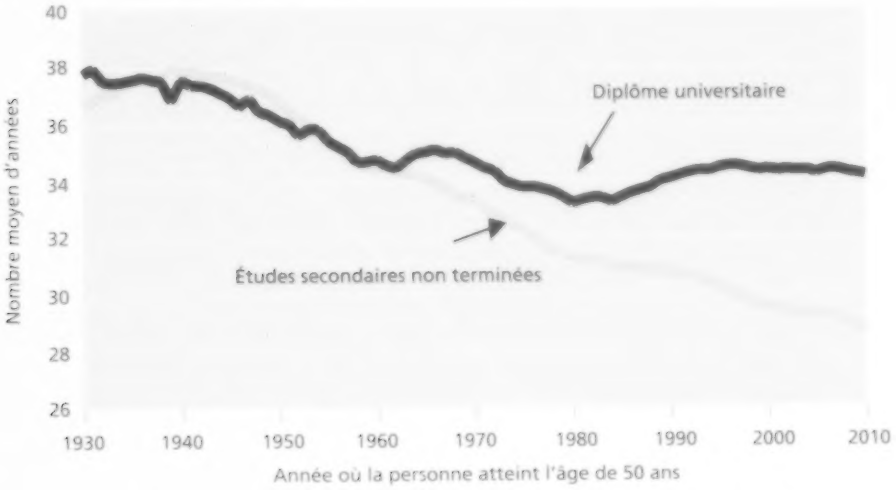
Niveau de scolarité des Canadiens de 25 à 44 ans : passé, présent et avenir



Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.

Figure 7

Nombre total d'années d'activité prévues, pour les hommes*



Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.
* Nombre total d'années d'activité prévues pour la vie, après la fin des études, pour les hommes nés au Canada.

Le ratio de dépendance occulte d'autres détails susceptibles d'influer sur l'offre de main-d'œuvre :

- Les moments où une personne entre effectivement dans la population active et la quitte constituent des facteurs – l'entrée se fait généralement après l'âge de 15 ans (ou de 20 ans) et le départ, avant l'âge de 65 ans. Il y a donc une certaine marge dans la fourchette d'âges adoptée pour la mesure.
- Les perspectives d'emploi peuvent varier selon les cohortes. Dans les années 1980 et au début des années 1990, le marché du travail ne pouvait pas absorber le nombre croissant de personnes d'âge actif (en particulier dans un contexte stratégique où l'inflation devait être jugulée); par conséquent, le chômage était élevé, en particulier chez les jeunes. Comme, en principe, la demande de main-d'œuvre devrait être supérieure à l'avenir et que la population sera plus instruite, il est probable que le chômage et le sous-emploi pourront être réduits. Cette tendance se manifeste peut-être déjà : la situation du marché du travail pour les travailleurs âgés, par exemple, s'est nettement améliorée ces dernières années. Depuis 1995, le taux d'activité des hommes et des femmes de 60 à 64 ans a augmenté de plus de 5 et de 11 points de pourcentage, respectivement – la plus forte hausse parmi les pays de l'OCDE[6]. Ce résultat peut être en partie attribuable à la plus forte scolarisation de ces cohortes, à des marchés du travail plus favorables depuis le milieu des années 1990 et/ou au déclin des rendements boursiers et au faible niveau des taux d'intérêt actuels, qui limitent le rendement de l'épargne et retardent la concrétisation des aspirations à la retraite de certains baby-boomers.
- La mesure de la dépendance néglige un autre aspect, celui de la qualité de la main-d'œuvre. Signalons que le Canada a la plus forte proportion de travailleurs du « groupe d'âge intermédiaire » (25 à 49 ans) ayant fait des études postsecondaires et, dans le cas des travailleurs âgés, la deuxième plus forte proportion de tous les pays de l'OCDE[7]. L'augmentation de la scolarité entraîne une augmentation du nombre d'heures travaillées au cours de la vie ainsi que la productivité.

Une autre mise en garde s'impose au sujet de l'utilisation des mesures de dépendance. Le degré de dépendance d'une population âgée envers la population d'âge actif peut être également fonction des sources de revenu des personnes âgées et de l'importance de leurs propres impôts pour compenser les coûts qu'ils entraînent. Comme nous le montrerons ultérieurement, la population âgée du Canada compte de plus en plus sur ses propres sources de revenu et de moins en moins sur les transferts publics.

Mesure de l'offre de main-d'œuvre relativement à la taille de la population globale

Au moyen de *LifePaths*, nous avons calculé le nombre réel d'heures travaillées par les membres de la population active formelle au cours de leur vie, indépendamment de l'âge, des périodes travaillées ou du parcours professionnel. Nous sommes aussi en mesure de projeter ces comportements et de les rajuster en fonction de tendances comme l'activité croissante des femmes, l'âge à l'arrivée sur le marché du travail et le relèvement des niveaux de scolarité.

La figure 8 montre l'offre de main-d'œuvre annuelle en heures, relativement à l'ensemble de la population du pays. Cet indicateur, comme le ratio de dépendance, révèle que nous sommes peut-être en période de pointe pour ce qui est de l'offre globale de main-d'œuvre relativement à la population. Un déclin de l'offre de main-d'œuvre relative se manifestera après 2010, mais le déclin à long terme ne sera pas aussi marqué que ne le laissent croire les ratios de dépendance. Le creux, vers 2050, correspondra à peu près à l'offre de main-d'œuvre de la fin des années 1990. Cette projection tient compte de certaines pointes récentes de l'activité des travailleurs âgés. S'il s'avérait que les augmentations récentes ne sont qu'un phénomène temporaire, l'offre de main-d'œuvre projetée pour 2050 pourrait se situer à un niveau plus comparable à celui du début des années 1990.

Quoi qu'il en soit, une réduction marquée et à long terme de l'offre de main-d'œuvre relative s'amorcera vers 2011, et elle aura des conséquences sur la croissance économique.

Conséquences économiques et financières du vieillissement de la population

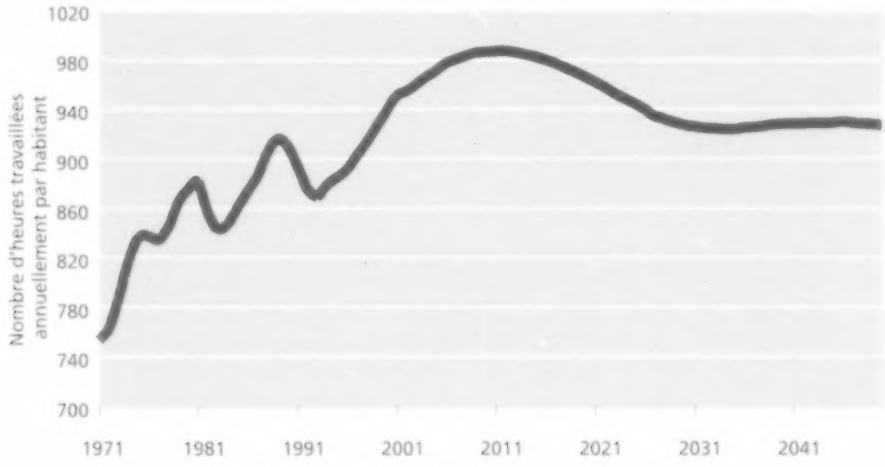
Productivité et produit intérieur brut (PIB)

Ces 30 dernières années, la croissance de l'emploi a notablement contribué à l'amélioration soutenue des niveaux de vie – exprimés en termes de PIB réel par habitant. Depuis 1997 par exemple, le PIB par habitant augmente au taux annuel moyen de 2,6 %, dont 1,4 point de pourcentage est attribuable au fait qu'une plus forte proportion de la population travaille. La diminution prévue de l'offre de main-d'œuvre relative aura un effet négatif sur la croissance du PIB par habitant au cours des prochaines décennies. Cet effet pourrait aller jusqu'à 0,5 point de pourcentage de croissance annuelle réelle par habitant pour la période allant de 2011 à 2030.

La croissance de la productivité sera un facteur déterminant. Malheureusement, la croissance de la productivité est très difficile à prévoir et est fonction de l'interaction d'un certain nombre de facteurs, y compris l'offre et la qualité de la main-d'œuvre, les investissements matériels et humains, l'innovation

Figure 8

Offre totale de travail par habitant, (en heures de travail)*, 1971-2050



Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.
* Nombre total d'heures travaillées divisé par le nombre total d'habitants, par année.

et les conditions macroéconomiques générales. Quoi qu'il en soit, la productivité est un élément déterminant de notre capacité de prospérer sur le plan économique et de payer les services et les programmes publics. Selon les analystes de Finances Canada, en supposant que la productivité continuera de croître au même rythme que pendant la période 1997-2003 (2 % par année), la croissance réduite de l'offre de main-d'œuvre se traduirait par une réduction constante de la croissance réelle du PIB par habitant qui atteindrait 1,5 % annuellement en 2030. Un scénario plus pessimiste prévoit une croissance de la productivité équivalant à ce qu'elle était entre 1976 et 1995, soit 1,5 %, au cours de la période visée. Dans un tel cas, la croissance du PIB réel par habitant tomberait à 0,8 % d'ici 2030.

Bref, le vieillissement de la population exercera des pressions à la baisse sur la croissance du PIB par habitant, en comparaison des niveaux que nous connaissons depuis une dizaine d'années, et l'incertitude inhérente aux projections économiques à long terme devrait nous inciter à la prudence.

Pressions budgétaires

Le vieillissement de la population aura aussi des effets sur les finances publiques, car il exercera une pression à la hausse sur les dépenses liées à l'âge. Selon diverses organisations internationales dont l'OCDE et le FMI, le Canada est mieux placé que nombre des pays de l'OCDE pour relever les défis futurs du vieillissement car il applique des politiques de planification budgétaire prudentes et continue de réduire la dette fédérale. Cela dit, les défis liés au vieillissement de la population ne sont pas négligeables pour tous les ordres de gouvernement, et il faudra contenir des dépenses de plus en plus importantes dans un contexte économique où la croissance est relativement faible.

Les incidences intergénérationnelles du vieillissement se manifestent dans un large éventail de dépenses gouvernementales, et elles ne convergent pas nécessairement. Les dépenses effectuées au bénéfice des personnes âgées ou pour les programmes utilisés surtout par les personnes âgées vont sans doute augmenter. Dans le cas des autres coûts, par exemple les prestations pour enfants, l'éducation, l'assurance-emploi, la justice et l'incarcération, on peut prévoir que le faible taux de fertilité entraînera des réductions[6]. Nous nous en sommes tenus, dans le présent document, à l'examen des analyses récentes des conséquences pour les deux programmes les plus visibles et qui sont sensibles à la croissance de la population des personnes âgées : la Sécurité de la vieillesse–Supplément de revenu garanti (SV-SRG) et les soins de santé.

Sécurité de la vieillesse–Supplément de revenu garanti

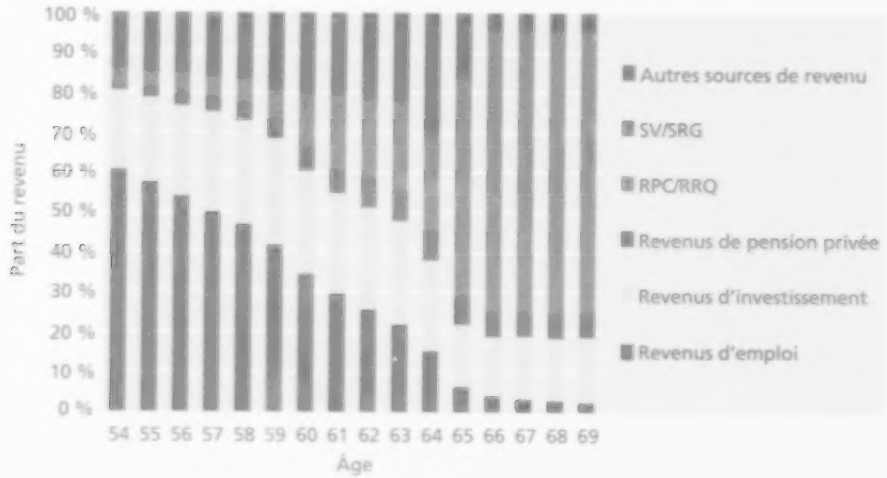
Les dépenses au titre de la SV-SRG augmenteront avec l'augmentation du nombre des personnes âgées. L'importance relative de ces coûts en termes de dépenses fédérales totales et en proportion du PIB augmentera aussi. Toutefois, plusieurs facteurs autres que le vieillissement ont une influence sur cette croissance. Mentionnons entre autres qu'il existe des différences notables selon les sexes dans ces programmes, car plus de femmes que d'hommes touchent le SRG : entre 1990 et 2000, environ 65 % des prestataires de la SV et du SRG étaient des femmes, contre seulement 35 % d'hommes. Les femmes arrivent maintenant au seuil de la vieillesse avec une expérience de travail considérable – qui s'accompagne de revenus de retraite provenant du Régime de pensions du Canada, de régimes de pension privés et de régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Ces facteurs sont importants car la SV et le SRG sont des prestations ciblées. La SV n'est que faiblement ciblée, et la grande majorité des personnes âgées touchent la prestation maximale, mais le SRG est fortement ciblé car il s'agit d'un mécanisme de réduction de la pauvreté. Depuis quelques années, l'augmentation des revenus de retraite provenant du RPC, des REER et des régimes de pension privés contribuent à réduire les coûts du SRG et, proportionnellement, l'importance de la SV, et l'on prévoit que cette tendance se maintiendra.

Les figures 9 et 10 illustrent l'évolution de l'importance relative des diverses sources de revenu des travailleurs âgés.

Comme l'indiquent les graphiques, les régimes de pension agréés (RPA) et le RPC sont des sources de revenus de retraite de plus en plus importantes tant pour les hommes que pour les femmes, tandis que la SV-SRG diminue en proportion. D'après l'analyse de l'actuaire en chef du RPC[7], le SRG a versé des prestations à 35,8 % des personnes âgées en 2004, mais la couverture du SRG sera ramenée à 30,9 % en 2020 et à 21,9 % en 2050. Les projections qui suivent montrent que les coûts combinés de la SV et du SRG, exprimés en pourcentage du PIB, devraient augmenter d'un peu moins de 1 % d'ici 25 ans. Toutefois, les estimations de l'augmentation présentée au tableau 2 reposent sur l'hypothèse implicite que la générosité de ces programmes ne sera pas modifiée à la hausse au

Figure 9a

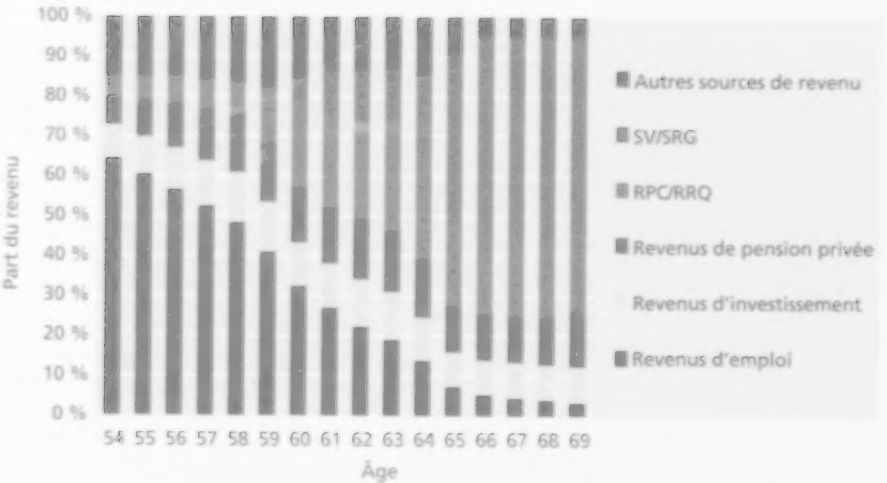
Part moyenne des diverses sources de revenu des femmes, 1985



Source : Statistique Canada, Recensement de 1986 - Sources de revenu déclarées dans l'année précédant le recensement.

Figure 9b

Part moyenne des diverses sources de revenu des femmes, 2000



Source : Statistique Canada, Recensement de 1986 - Sources de revenu déclarées dans l'année précédant le recensement.

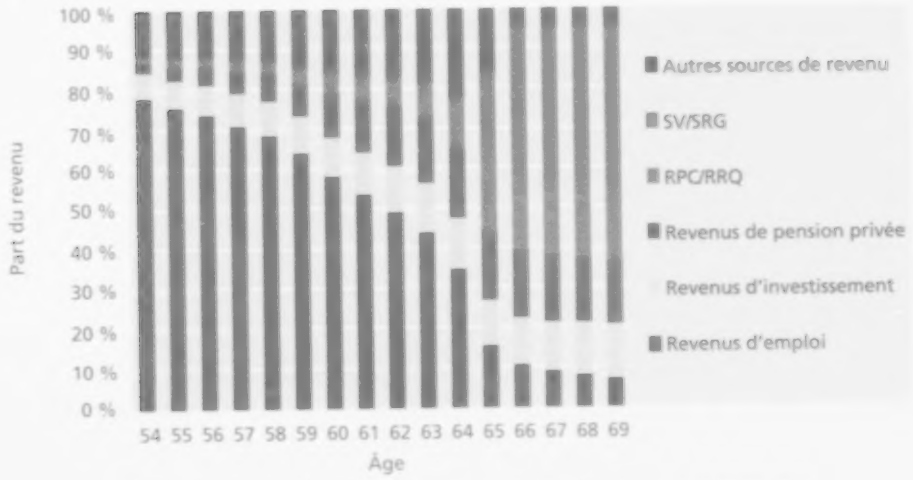
cours des prochaines années. Si les prestations devaient être bonifiées, l'effet projeté serait plus important. Par exemple, le Bureau de l'actuaire en chef a établi qu'en passant de l'indexation au coût de la vie à une indexation partielle en fonction du salaire nominal (ITPC plus 60 % de la croissance réelle des salaires), on augmenterait les dépenses totales au titre de la SV, du SRG et de l'Allocation de conjoint, exprimées sous forme de part du PIB, d'environ 0,5 point de pourcentage d'ici 2030[9].

Régime de pensions du Canada

Selon certains, la hausse des prestations du RPC pourrait également déplacer d'autres dépenses sociales importantes. Le Fonds monétaire international (FMI) et le dernier rapport actuariel de

Figure 10a

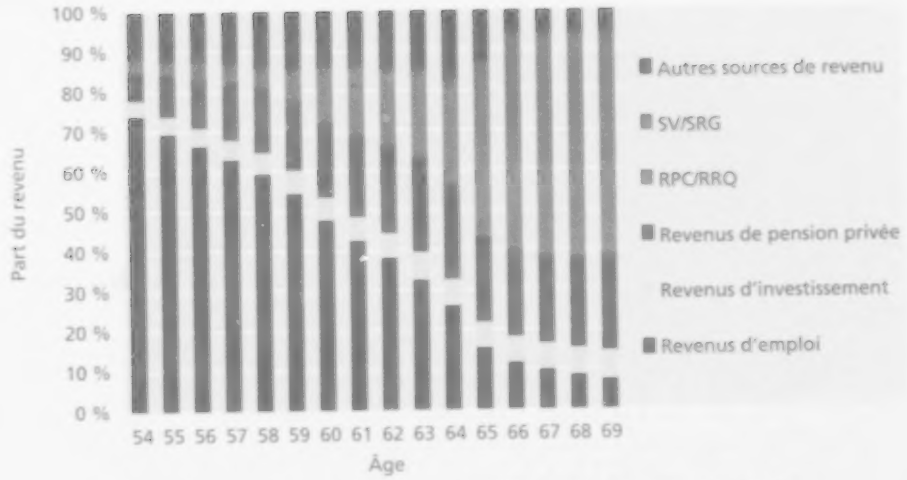
Part moyenne des diverses sources de revenu des hommes, 1985



Source : Statistique Canada, Recensement de 1986 - Sources de revenu déclarées dans l'année précédant le recensement.

Figure 10b

Part moyenne des diverses sources de revenu des hommes, 2000



Source : Statistique Canada, Recensement de 1986 - Sources de revenu déclarées dans l'année précédant le recensement.

l'actuaire en chef[1] indiquent toutefois que le niveau des cotisations (bien que récemment haussé) suffira à assurer la viabilité et la robustesse du RPC pour les 75 prochaines années. Le RPC s'appuie sur les cotisations et les fonds accumulés, et les futures augmentations des dépenses sont déjà projetées et comprises dans le taux actuel des prestations. Il ne sera pas nécessaire de relever le taux si l'on en juge par les hypothèses actuellement retenues.

Soins de santé

Les Canadiens âgés ont plus recours au système de santé que leurs concitoyens plus jeunes; en fait, il y a une augmentation marquée du coût des services de santé à mesure que l'on avance en âge. Le graphique ci-dessous montre cette accélération des dépenses de santé des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Tableau 2

Source des projections	Évolution des prestations de la SV-SRG, exprimée en pourcentage du PIB
Conference Board du Canada	0,8 % (Entre 2001 et 2019)
Bureau du vérificateur général	0,9 % (Entre 1996 et 2031)
C.D. Howe Institute	0,4 % (Entre 2001 et 2031)
Bureau de l'actuaire en chef	0,8 % (Entre 2001 et 2030)

Source : World Population Prospects, Secrétariat des Nations Unies.

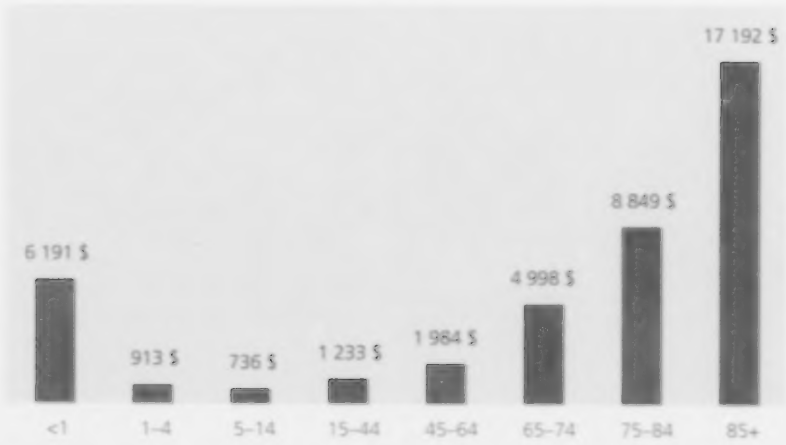
Il convient d'apporter deux précisions au sujet de ce graphique. Premièrement, il décrit les niveaux de dépenses actuels en fonction de l'âge dans le domaine de la santé, ce qui n'est pas nécessairement révélateur de ce que pourraient être les futurs niveaux de dépenses de santé liés à l'âge. Même s'il est pratiquement certain que les personnes âgées exerceront plus de pressions sur le système de santé que les Canadiens plus jeunes, les dépenses ne suivront pas nécessairement la courbe proposée ci-dessus. En effet, de nombreux facteurs entrent en compte dans la description de coûts ci-dessus (état de santé à divers âges, structure du système de santé, niveau technologique, coût des intrants, etc.), et il est très difficile de prévoir l'évolution future de ces facteurs. Deuxièmement, on comprend mal pourquoi les coûts de santé des Canadiens âgés sont très supérieurs à ceux des Canadiens plus jeunes. Les personnes âgées peuvent avoir plus souvent recours au système ou utiliser des services plus coûteux et/ou ils sont plus susceptibles d'en être à la dernière année de leur vie. L'année où une personne meurt est considérablement plus coûteuse que les années antérieures. Les conclusions d'une étude de Santé Canada sont illustrées dans le tableau ci-après, et elles montrent la distorsion attribuable aux coûts de la dernière année de vie.

La croissance de la population âgée n'est qu'un facteur influant sur les dépenses de santé. Plusieurs autres facteurs se répercutent sur les coûts, et notamment les suivants :

- croissance démographique;
- inflation;
- nature de la demande de services;

Figure 11

Dépenses de santé des provinces, par habitant et par groupe d'âge, 2001



Source : ICIS, Dépenses nationales de santé.

Tableau 3

Coûts des soins de santé

	Coûts en fonction de l'âge (sauf pour la dernière année de vie)		Coût de la dernière année de vie
	0-64 ans	65 ans et +	Tous les âges
Hommes	362,01 $	666,36 $	29 180,80 $
Femmes	428,92 $	544,66 $	50 956,34 $

Source : Pollock 2001.

- incidence des maladies chroniques;
- politique publique (qui influe sur le type de services offerts, sur l'accès et sur la répartition des fonds);
- coût des produits pharmaceutiques;
- améliorations technologiques;
- ressources humaines du secteur de la santé;
- facteurs touchant la sécurité des patients.

Pour bien comprendre les divers facteurs influant sur la croissance des dépenses de santé, des facteurs autres que le vieillissement de la population, la croissance démographique et l'inflation sont généralement réunis en un facteur composite appelé « taux d'enrichissement ». Ce taux d'enrichissement de la santé représente l'augmentation réelle des services de santé par personne, ajusté en fonction de l'âge. L'étude réalisée par Jackson et McDermott (2004) et par Santé Canada[12] indique que le taux d'enrichissement de la santé deviendra un facteur déterminant de la croissance globale des dépenses de santé. On s'attend à ce que ce taux soit au moins équivalent à la croissance de la productivité. Le vieillissement devrait représenter environ un tiers de l'augmentation annuelle des dépenses de santé publique nominales, mais il aura un effet beaucoup plus marqué sur l'augmentation prévue des dépenses de santé exprimée en pourcentage du PIB (tableau 4). En effet, l'incidence du vieillissement sur le PIB devrait être négative. Par contre, certains des principaux facteurs non liés à l'âge qui influent sur la croissance des dépenses de santé devraient aussi exercer des influences parallèles sur la croissance du PIB[13]. Les principaux facteurs susceptibles de provoquer une augmentation du ratio dépenses de santé/PIB sont donc le vieillissement de la population, l'inflation spécifique au secteur de la santé (c'est-à-dire, l'inflation excédant celle reflétée dans l'indice général des prix) et des augmentations éventuelles du taux d'enrichissement de la santé auxquelles ne correspondraient pas d'augmentations proportionnelles de la croissance de la productivité.

Les conclusions de plusieurs analyses importantes de l'incidence du vieillissement de la population sur les coûts de la santé sont exposées dans le tableau 4, ci-après.

Tableau 4

Source des projections	Évolution des dépenses de santé publique, exprimée en pourcentage du PIB et attribuable au vieillissement
Bureau du vérificateur général	2,6 points de pourcentage (Entre 1996 et 2031)
OCDE	4,2 points de pourcentage (Entre 2000 et 2050)
Jackson et McDermott	3,5 points de pourcentage (Entre 2001 et 2040)
C.D. Howe Institute	3,9 points de pourcentage (Entre 2000 et 2040)

De toute évidence, le vieillissement aura un impact considérable sur les dépenses de santé, et donc des conséquences budgétaires. Il convient toutefois de signaler que toutes les études susmentionnées posent comme hypothèse que les coûts de santé liés à l'âge n'évolueront pas avec le temps. On ignore en quoi les augmentations de l'espérance de vie se refléteront sur les coûts de santé, puisque cet aspect variera selon que les années de vie supplémentaires seront vécues en bonne ou en mauvaise santé (la mauvaise santé correspondant à des coûts élevés). En outre, il règne une incertitude considérable quant aux projections à long terme, selon le moment où les membres de la génération du baby-boom arriveront à la « dernière année de vie ».

Bref, la viabilité du système de santé devrait représenter un sérieux défi budgétaire au cours des prochaines années. Les dépenses publiques de santé devraient, selon les prévisions, augmenter d'environ 4 % du PIB au cours des cinq prochaines décennies, surtout en raison du vieillissement de la population.

Les personnes âgées comme source de revenu

Traditionnellement, les personnes âgées paient moins d'impôt sur le revenu que les travailleurs et elles reçoivent plus de paiements de transfert et de prestations. Cela n'a rien d'étonnant, puisque l'inverse était vrai pendant leurs années d'activité. À l'avenir, toutefois, les personnes âgées seront plus prospères que la population actuelle des Canadiens âgés. Elles tireront une plus faible part de leurs revenus des paiements de transfert et elles paieront plus d'impôt. En 15 ans seulement, entre 1985 et 2000, la part du revenu total que les personnes de 65 à 69 ans ont tiré du RPC, des RPA, des REER et des investissements a augmenté de plus de 2,3 points de pourcentage. Cette tendance est encore plus évidente dans le cas des femmes, où l'augmentation atteignait 3,8 % pour la même période[14].

L'augmentation du revenu imposable des Canadiens âgés provenant des épargnes publiques et privées se traduit en outre par une augmentation proportionnelle de l'impôt sur le revenu payé par les membres de ce groupe. Ainsi, en 1986, la population des 65 à 69 ans représentait 4,04 % des contribuables et a versé 3,15 % du total des impôts sur le revenu des particuliers. En 2001, 15 ans plus tard, le groupe des 65 à 69 ans représentait 4,38 % des contribuables et il a payé 3,74 % du total de l'impôt sur le revenu des particuliers. L'écart entre la part de la population totale que représentent les personnes âgées et la part des impôts payés par les personnes âgées se rétrécit, et cette tendance se maintiendra sans doute lorsque les baby-boomers partiront à la retraite en grand nombre et commenceront à utiliser leurs avoirs considérables. Une étude récente (Robbins et Veal)[15] prédit une augmentation marquée des futures contributions fiscales provenant des revenus de RPA, de REER, du RPC et de la SA; les recettes de l'impôt sur le revenu que devrait générer la valeur actuelle des épargnes dans les RPA et les REER sont estimées à environ 300 milliards de dollars.

Les estimations de l'augmentation anticipée des recettes du gouvernement grâce à ces sources et à d'autres sources de revenu imposable des personnes âgées sont très variables. D'après Mérette (2002), les recettes que le gouvernement tirera de ces sources pourraient augmenter de près de 5 % du PIB entre 2000 et 2050, alors que Finances Canada s'en tient à une estimation beaucoup plus prudente de 0,9 % entre 2000 et 2034. En outre, Finances Canada fait remarquer que les dépenses fiscales nettes entraînées par les RPA et les REER demeureront positives en raison de l'augmentation prévue des reports d'impôt pour les cotisants de tous âges. Le ministère signale en outre qu'environ 43 % des personnes qui tirent actuellement un revenu de RPA et de REER ont moins de 65 ans.

Conclusions concernant les conséquences économiques et budgétaires du vieillissement de la population

Le vieillissement de la population présente des défis pour la gestion budgétaire des prochaines années. Les pressions sur les dépenses, toutefois, pourraient être compensées dans une certaine mesure du fait que les personnes âgées paieront plus d'impôts et seront proportionnellement moins tributaires du système de soutien du revenu. En outre, des pressions moindres peuvent être prévues pour les programmes destinés à d'autres groupes d'âge. La gestion des finances publiques représentera un grand défi politique et administratif pendant les périodes de transition, en particulier en raison des cycles économiques qui pourraient créer de nouvelles pressions ne coïncidant pas avec les tendances à long terme.

Dans une récente évaluation de l'économie canadienne, le Fonds monétaire international concluait que, comparativement à bien d'autres pays du G7, le système financier canadien était particulièrement en mesure de faire face aux pressions découlant du vieillissement de la population[16].

Au cours de la dernière décennie, le Canada a constamment réduit le ratio dette publique/PIB aux niveaux fédéral, provincial et territorial. Le ratio fédéral de la dette au PIB est tombé à 41,1 % en 2003-2004, en comparaison du sommet de 68,4 % atteint en 1995-1996. Grâce à une gestion budgétaire prudente, le rapport dette/PIB devrait continuer à diminuer pour atteindre 25 % d'ici 2014-2015. Cette réduction de la dette fédérale a entraîné une diminution des budgets affectés au service de la dette, exprimé sous forme de part des recettes et qui est tombé juste au-dessus de 19 % – son niveau le plus bas depuis la fin des années 1970.

Cela signifie qu'à l'avenir, une part plus modeste des recettes gouvernementales ira au service de la dette et que le Canada aura plus de latitude budgétaire et pourra consacrer une plus grande part de ses recettes à des besoins futurs.

Rajustement au sein du système de pensions

La structure du système de pensions du Canada pourrait faciliter les rajustements comparativement aux systèmes plus uniformes et plus largement financés par l'État. Les Canadiens peuvent compter sur divers instruments d'épargne qui leur assurent un revenu à la retraite, y compris des instruments basés sur l'impôt et les transferts, des mesures de soutien ciblé du revenu, un régime de pensions à cotisations obligatoires, des régimes de pensions à prestations déterminées et à cotisations déterminées fournis par l'employeur et subventionnés par l'État, et des régimes d'épargne-retraite personnels subventionnés par l'État. Certains de ces instruments réagissent directement aux fluctuations du marché tandis que d'autres constituent un risque privé groupé, ce qui peut limiter l'incidence des fluctuations du marché sans toutefois l'éliminer.

Cette combinaison d'instruments d'épargne-retraite privés et publics comporte cependant aussi des faiblesses, car la protection contre le risque lié au marché et la générosité des pensions peuvent considérablement varier selon les intéressés. Comme le montre le tableau 5, les régimes de pensions à prestations déterminées, avec des taux de remplacement du revenu qui sont élevés et protégés contre l'inflation sont largement concentrés dans l'ensemble du secteur public. Dans le secteur privé, les régimes à prestations déterminées ne sont généralement pas aussi généreux en termes de remplacement du revenu et de protection contre l'inflation.

Ces dernières années, de graves préoccupations ont été exprimées au sujet de la solvabilité de certains régimes financés par l'employeur, et Finances Canada a entrepris une consultation sur la question. Par ailleurs, on a constaté un déclin des programmes à prestations déterminées, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et en contrepartie une dépendance accrue envers les REER à cotisations déterminées et les REER collectifs. Les écarts entre la sécurité de la retraite et le rendement de l'épargne, par secteur, pourraient avoir une incidence sur les décisions de départ à la retraite des travailleurs âgés. Ce facteur peut expliquer en partie l'augmentation récente des taux d'activité des travailleurs âgés, mais il pourrait aussi susciter des inquiétudes quant à la capacité de soutien de la retraite de l'élément privé du système de pensions. Cet aspect aurait des répercussions sur les futures pressions qui s'exerceront sur les dépenses publiques. Il conviendra de surveiller étroitement et d'étudier cette question.

Conséquences distributives des politiques concernant la retraite

Nous avons traité précédemment d'un éventuel déplacement des priorités sociales par les dépenses liées à l'âge. Selon certains indices, les réductions compensatoires des pressions budgétaires dans d'autres secteurs (p. ex., l'éducation) pourraient quelque peu alléger mais non pas éliminer les pressions budgétaires globales découlant du vieillissement, et il ne sera certainement pas facile de faire les choix politiques et stratégiques qui s'imposent. De nombreux choix sont largement tributaires des perceptions populaires, et les dépenses liées à l'âge (p. ex., la santé, la SV-SRG) seront très certainement perçues comme en hausse.

Par contre, la génération des baby-boomers sera sans doute relativement moins tributaire de l'État

Tableau 5

Taux de protection des régimes de pension agréés, par secteur et par type de régime

	Privé				Public (général)				Total			
Année	1992		2002		1992		2002		1992		2002	
Taux de protection	34,2 %		29,3 %		95,0 %		86,6 %		49,6 %		42,3 %	
Type de régime	PD	CD	PD	CD	PD	CD	PD	CD	PD	CD	PD	CD
	28,7 %	5,5 %	21,7 %	7,6 %	91,2 %	3,8 %	81,4 %	5,2 %	44,6 %	5,0 %	35,1 %	7,2 %

Source : calculs de l'auteur, Villemaire (2004), et Enquête sur la population active (Statistique Canada).
PD : Régime à prestations déterminées; CD : régimes à cotisations déterminées. Taux de protection : pourcentage selon l'âge de l'ensemble des employés souscrivant à un RPA.

Cela signifie qu'à l'avenir, une part plus modeste des recettes gouvernementales ira au service de la dette et que le Canada aura plus de latitude budgétaire et pourra consacrer une plus grande part de ses recettes à des besoins futurs.

Rajustement au sein du système de pensions

La structure du système de pensions du Canada pourrait faciliter les rajustements comparativement aux systèmes plus uniformes et plus largement financés par l'État. Les Canadiens peuvent compter sur divers instruments d'épargne qui leur assurent un revenu à la retraite, y compris des instruments basés sur l'impôt et les transferts, des mesures de soutien ciblé du revenu, un régime de pensions à cotisations obligatoires, des régimes de pensions à prestations déterminées et à cotisations déterminées fournis par l'employeur et subventionnés par l'État, et des régimes d'épargne-retraite personnels subventionnés par l'État. Certains de ces instruments réagissent directement aux fluctuations du marché tandis que d'autres constituent un risque privé groupé, ce qui peut limiter l'incidence des fluctuations du marché sans toutefois l'éliminer.

Cette combinaison d'instruments d'épargne-retraite privés et publics comporte cependant aussi des faiblesses, car la protection contre le risque lié au marché et la générosité des pensions peuvent considérablement varier selon les intéressés. Comme le montre le tableau 5, les régimes de pensions à prestations déterminées, avec des taux de remplacement du revenu qui sont élevés et protégés contre l'inflation sont largement concentrés dans l'ensemble du secteur public. Dans le secteur privé, les régimes à prestations déterminées ne sont généralement pas aussi généreux en termes de remplacement du revenu et de protection contre l'inflation.

Ces dernières années, de graves préoccupations ont été exprimées au sujet de la solvabilité de certains régimes financés par l'employeur, et Finances Canada a entrepris une consultation sur la question. Par ailleurs, on a constaté un déclin des programmes à prestations déterminées, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et en contrepartie une dépendance accrue envers les REER à cotisations déterminées et les REER collectifs. Les écarts entre la sécurité de la retraite et le rendement de l'épargne, par secteur, pourraient avoir une incidence sur les décisions de départ à la retraite des travailleurs âgés. Ce facteur peut expliquer en partie l'augmentation récente des taux d'activité des travailleurs âgés, mais il pourrait aussi susciter des inquiétudes quant à la capacité de soutien de la retraite de l'élément privé du système de pensions. Cet aspect aurait des répercussions sur les futures pressions qui s'exerceront sur les dépenses publiques. Il conviendra de surveiller étroitement et d'étudier cette question.

Conséquences distributives des politiques concernant la retraite

Nous avons traité précédemment d'un éventuel déplacement des priorités sociales par les dépenses liées à l'âge. Selon certains indices, les réductions compensatoires des pressions budgétaires dans d'autres secteurs (p. ex., l'éducation) pourraient quelque peu alléger mais non pas éliminer les pressions budgétaires globales découlant du vieillissement, et il ne sera certainement pas facile de faire les choix politiques et stratégiques qui s'imposent. De nombreux choix sont largement tributaires des perceptions populaires, et les dépenses liées à l'âge (p. ex., la santé, la SV-SRG) seront très certainement perçues comme en hausse.

Par contre, la génération des baby-boomers sera sans doute relativement moins tributaire de l'État

Tableau 5

Taux de protection des régimes de pension agréés, par secteur et par type de régime

	Privé				Public (général)				Total			
Année	1992		2002		1992		2002		1992		2002	
Taux de protection	34,2 %		29,3 %		95,0 %		86,6 %		49,6 %		42,3 %	
Type de régime	PD	CD	PD	CD	PD	CD	PD	CD	PD	CD	PD	CD
	28,7 %	5,5 %	21,7 %	7,6 %	91,2 %	3,8 %	81,4 %	5,2 %	44,6 %	5,0 %	35,1 %	7,2 %

Source : calculs de l'auteur, Villemaire (2004), et Enquête sur la population active (Statistique Canada).
PD : Régime à prestations déterminées; CD : régimes à cotisations déterminées. Taux de protection : pourcentage selon l'âge de l'ensemble des employés souscrivant à un RPA.

sur le plan financier que les générations précédentes. Elle paiera plus d'impôts et léguera tôt ou tard des avoirs importants.

Dans l'ensemble, les Canadiens arrivent à l'âge de la retraite mieux équipés, en termes financiers, pour subvenir à leurs propres besoins, même si certains indices troublants laissent craindre que l'écart s'élargisse entre les niveaux de protection des employés du secteur privé et ceux des employés du secteur public.

Il convient aussi de signaler que le régime de revenu de retraite du Canada s'est avéré un système de solidarité sociale efficace au fil des ans. Les travailleurs à faible revenu sont en mesure, lorsqu'ils prennent leur retraite, de remplacer une part plus importante de leurs revenus d'emploi par des prestations ciblées. Cette mesure a pour effet de réduire les taux de pauvreté et l'inégalité des revenus entre les personnes âgées (quoique les prestations indexées finissent par perdre une certaine valeur relative, car elles sont indexées au coût de la vie plutôt qu'en fonction des salaires).

Ces éléments sont repris dans le discours public sur l'équité intergénérationnelle. Une analyse détaillée de la question nécessite des examens approfondis des impôts, des dépenses, de la dette publique, des avantages comparatifs des politiques passées et actuelles, de la valeur des avoirs et des responsabilités publiques et privées… un vaste projet en soi. Dans ce domaine, les perceptions revêtent une très grande importance, et la politique publique concernant le vieillissement peut être évaluée « par comparaison » avec les politiques qui protègent la sécurité économique et le bien-être de la population dans son ensemble. L'évolution de la politique sociale canadienne est souvent qualifiée de gradualiste, c'est-à-dire qu'une nouvelle prestation ou une nouvelle protection établie pour un segment donné de la population (souvent les personnes âgées ou, dans le cas des prestations de retraite, le secteur public) est progressivement étendue à d'autres groupes de la société. Il sera important de veiller à ce que la sécurité économique soit assurée équitablement pour toutes les générations.

Une autre question de distribution découle de l'écart entre le nombre d'années d'activité à vie des travailleurs selon les niveaux de scolarité. La figure 7 montre que ceux qui ont plus de scolarité tendent à travailler pendant environ 34 ans et qu'ils ont légèrement accru leur participation à vie au marché du travail depuis les années 1980. Toutefois, ceux qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires travaillent un moins grand nombre d'années. En 1990, les travailleurs peu instruits travaillaient pendant environ 31 ans, et nous prévoyons que cette moyenne tombera à 29 ans d'ici 2010. Signalons que ce n'est pas nécessairement parce qu'ils partent à la retraite plus tôt que les travailleurs moins instruits travaillent un moins grand nombre d'années; ils ont plus de difficulté à trouver des emplois stables. Par contre, la réduction de la proportion de la main-d'œuvre peu instruite a eu des effets marqués sur l'offre de main-d'œuvre, et ce phénomène met en lumière un secteur clé de progrès éventuel.

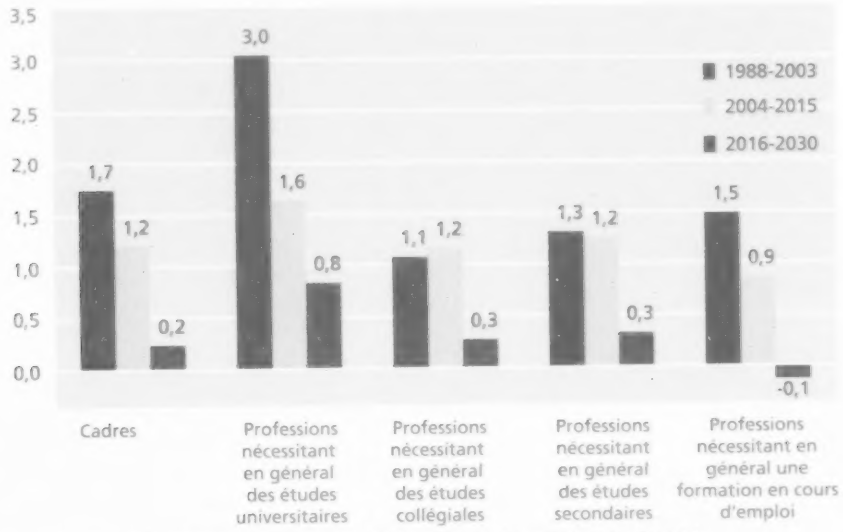
Effets du vieillissement de la population sur le marché du travail

RHDCC[17] a récemment analysé l'incidence qu'aura le départ à la retraite des baby-boomers sur le marché du travail. Le ministère prévoit qu'au cours des 10 prochaines années, alors que les premiers baby-boomers partiront à la retraite, 605 000 emplois par année deviendront disponibles. De ce nombre, 400 000 seront attribuables à la prise de retraite tandis que les autres seront dus à l'expansion économique. Bien sûr, les 10 prochaines années correspondent seulement au début de la vague de départs à la retraite des baby-boomers, qui sera suivie d'un ralentissement moins prononcé de la croissance de la main-d'œuvre, attribuable au faible taux de fertilité. RHDCC considère que les départs à la retraite seront responsables de 53 % de toutes les ouvertures de poste en 2004, et une projection jusqu'en 2013 porte cette proportion à 75 %. Si, dans l'ensemble, on croit que le marché s'ajustera, cet ajustement sera plus difficile dans certains secteurs que dans d'autres. Il faudra donc mieux faire correspondre les candidats et les postes, et les fonctions des ressources humaines prendront de plus en plus d'importance.

- Essentiellement, nous passerons d'une période de 30 ans de surplus de main-d'œuvre (lorsque les baby-boomers ont encombré et élargi le marché) à une période prolongée de demande de main-d'œuvre relativement forte (pendant que la génération du baby-boom quitte le marché du travail) : nous ne prévoyons pas de pénurie généralisée de main-d'œuvre, mais il est fort probable qu'il sera difficile de répondre à la demande dans des secteurs précis. Cette situation représente un défi de planification et de gestion pour les employeurs et les institutions chargées de satisfaire aux besoins du marché du travail. Il faudra aussi relever un défi économique, pour maintenir l'offre de travail à un niveau optimal.

Figure 12

Les travailleurs qualifiés seront très en demande : croissance de l'emploi par niveau de scolarité (taux de croissance annuelle moyen)



Source : SPPC (Ressources humaines et Développement des compétences Canada).

- Par contre, cette transformation du marché du travail offrira l'occasion rêvée pour revoir un large éventail de dossiers stratégiques dans le contexte du scénario émergent de forte demande. Il sera peut-être possible de réaliser des gains sociaux qui seront combinés à l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre.

Incidences probables sur la productivité de la main-d'œuvre

- Avec une main-d'œuvre vieillissante et une forte demande de travailleurs, nous pouvons prévoir que, notamment dans les secteurs où la main-d'œuvre sera la plus rare, des pressions s'exerceront pour relever les salaires et améliorer les conditions de travail. Cet état de choses pourrait avoir un effet positif sur la productivité, s'il mène à des investissements dans le capital humain. Une simulation réalisée par un groupe de chercheurs[18] indique que l'investissement supplémentaire dans le capital humain pourrait, d'ici 2050, accroître la réserve de capital humain du Canada de 17 % de plus qu'en l'absence du facteur du vieillissement de la population.
- D'autres analyses[19] suggèrent que la structure pyramidale de la main-d'œuvre de nombreuses organisations et entreprises permettra de faire progresser plus rapidement les cohortes les plus jeunes, ce qui accroîtra la productivité. Les pénuries éventuelles, si elles se prolongent, devraient se manifester à la base de la structure, là où la main-d'œuvre peut être plus facilement remplacée par les immobilisations ou par l'externalisation vers l'étranger. Ce qu'il faut souligner, ici, c'est que l'organisation et la qualité du travail auront une incidence marquée sur la productivité.
- Certains facteurs pourraient par contre freiner la croissance de la productivité. Certains sont d'avis[20], par exemple, que la productivité risque de diminuer avec le vieillissement de la main-d'œuvre. Un tel déclin pourrait avoir plusieurs causes et notamment :
  - une part plus faible de jeunes travailleurs, alors que les cohortes [illegible] plus jeunes sont plus instruites;
  - la notion que les cohortes les plus jeunes adopteront plus facilement la technologie;
  - une part plus faible de cohortes de jeunes en santé;
  - la possibilité que les jeunes cohortes travaillent plus énergiquement pour obtenir de l'avancement et la permanence;
  - une dépréciation nette du capital humain à mesure que les travailleurs vieillissent et cessent d'investir dans leur perfectionnement.

Malgré l'absence de consensus général concernant la productivité de la main-d'œuvre, RHDCC prévoit des augmentations plutôt marquées de la productivité du travail :

> La croissance de la productivité de la main-d'œuvre devrait atteindre une moyenne de 1,8 % à long terme, ce qui est élevé comparé aux niveaux antérieurs, car le vieillissement de la population se traduira par une proportion supérieure de travailleurs expérimentés, la migration continue des emplois occupés par une main-d'œuvre peu qualifiée vers des pays où les salaires sont faibles, et une augmentation du ratio capital/travail. Ce ratio se compare à la croissance de la productivité de la main-d'œuvre que l'on a connue pendant la deuxième moitié des années 1990 (1,7 %) et il est très supérieur à la croissance moyenne de 1,1 % des années 1980 et de la première moitié des années 1990[21]. [Traduction]

Il convient en outre de signaler que les facteurs définis dans les discussions pourraient être modifiés par les politiques ou les pratiques de l'employeur. La figure 12 montre les secteurs où la demande sera sans doute la plus forte.

D'après les données, il est à prévoir que la correspondance entre les travailleurs et les emplois deviendra un facteur plus important. Un autre déséquilibre possible subsistera toutefois : la croissance de l'emploi se manifestera de plus en plus dans les professions et les secteurs qui exigent plus de compétences (p. ex., au moins quelques années d'études post-secondaires). Les niveaux de scolarité augmentent, mais il y a encore une proportion non négligeable de travailleurs qui n'ont pas fait d'études post-secondaires. Certaines données indiquent que les travailleurs les moins qualifiés ont moins d'occasions de parfaire leurs compétences, et que ce sont ceux qui perdent du terrain dans une économie en évolution. Cela expliquerait le phénomène observé précédemment, le fait que les travailleurs les moins instruits accumulent nettement moins d'années de travail rémunéré – et par conséquent, des gains à vie et des épargnes de retraite inférieurs à ceux des autres groupes.

Avec le ralentissement de la croissance de l'emploi, les augmentations du PIB par habitant seront de plus en plus tributaires des gains de productivité. Ces gains seront dans une large mesure le fruit du changement technologique, un phénomène régi entre autres par les nouvelles technologies et les nouveaux procédés. Ils sont en outre très liés à la disponibilité d'une main-d'œuvre bien formée, souple, innovatrice et adaptable. Du point de vue de la politique publique, le défi consistera à encourager des conditions et des politiques macroéconomiques qui créeront un climat économique propice à la croissance de la productivité et à des politiques favorisant le développement du capital humain.

Départs à la retraite dans la fonction publique

L'emploi dans les secteurs public et quasi public offre généralement une solide couverture de retraite et des régimes à prestations déterminées. Dans bien des cas, les prestations sont également indexées. Dans ces secteurs, les encouragements à la retraite anticipée peuvent être assez vigoureux, même si nombre de fonctionnaires « retraités » réintègrent le marché du travail. Aux fins de la présente étude, le PRP a collaboré avec la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor pour réaliser une analyse et une projection spécifiques des scénarios de départ à la retraite dans la fonction publique fédérale.

Étude de cas : la fonction publique fédérale

MGMTS : Direction	**SCIPR :** Scientifique et professionnel
ADMFS : Administration et service extérieur	**OPERS :** Opérations
TECHS : Technique	**ADSUP :** Soutien administratif

Tous les secteurs de l'économie canadienne connaîtront un exode des baby-boomers au cours des prochaines années. Cependant, la fonction publique fédérale (FPF) est généralement composée de travailleurs plus âgés que la moyenne de la main d'oeuvre canadienne et elle vivra donc tôt cette situation.

Comme le montre de Graphique 1, en 2004, un employé permanent sur trois dans la FPF (le premier employeur en importance au Canada) avait 50 ans ou plus.

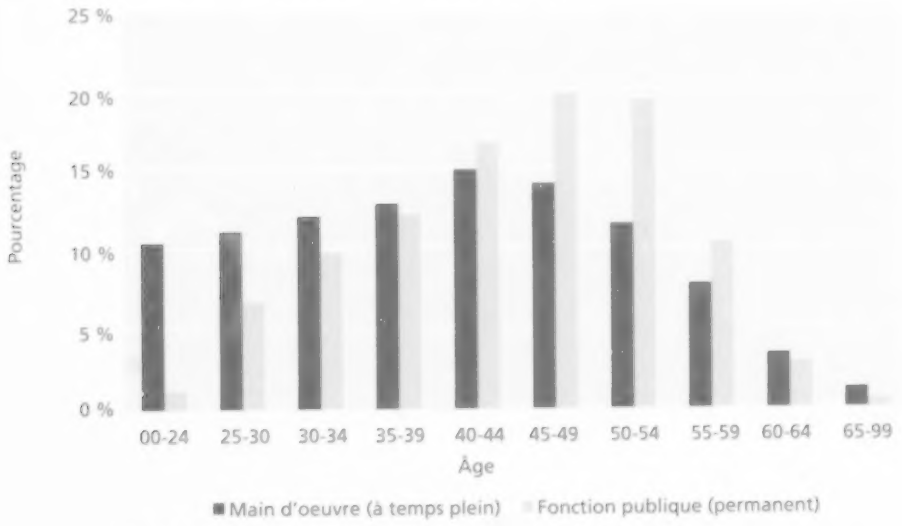
Avec le Conseil du Trésor du Canada, la Commission de la fonction publique et Statistique Canada, le PRP a étudié l'évolution à long terme des scénarios de retraite des employés de la FPF. Nous avons constaté que l'exode des baby-boomers a déjà commencé dans la FPF et qu'il atteindra son point culminant en 2013. En 2005, nous nous attendons à ce que plus de 3 500 employés permanents de la FPF partent à la retraite, soit une augmentation de 85 % en comparaison de 2000. En 2013, au plus fort de la vague de départs, plus de 5 600 employés permanents prendront leur retraite.

L'étude a aussi porté sur les différences de comportement caractérisant les décisions de départ à la retraite. Même si en moyenne tous les employés prennent leur retraite entre 57 et 59 ans, les employés du groupe de la Direction, de l'Administration, des Services techniques et du groupe Scientifique et professionnel sont plus susceptibles que ceux des autres groupes de travailler au-delà de l'âge minimum de la retraite, et ce, sans subir de pénalité.

Comme le montre le Graphique 2, le pourcentage des employés qui ont pris leur retraite entre 55 et 59 ans avec 30 ans de service ou plus (zone ombrée) est plus élevé dans les groupes des Services techniques, de la Direction et de l'Administration et du service extérieur en comparaison du Soutien administratif et des Opérations. De fait, 76 % des membres du groupe des Services techniques, 77 % de ceux de la Direction, 64 % de ceux de l'Administration et du service extérieur et 62 % de ceux du groupe Scientifique et professionnel ont pris leur retraite entre l'âge de 55 et de 59 ans avec 30 ans de service ou plus[22]. Par contre, seulement 36 % des employés de la catégorie du Soutien administratif et 43 % de ceux de la catégorie des Opérations sont partis

Graphique 1

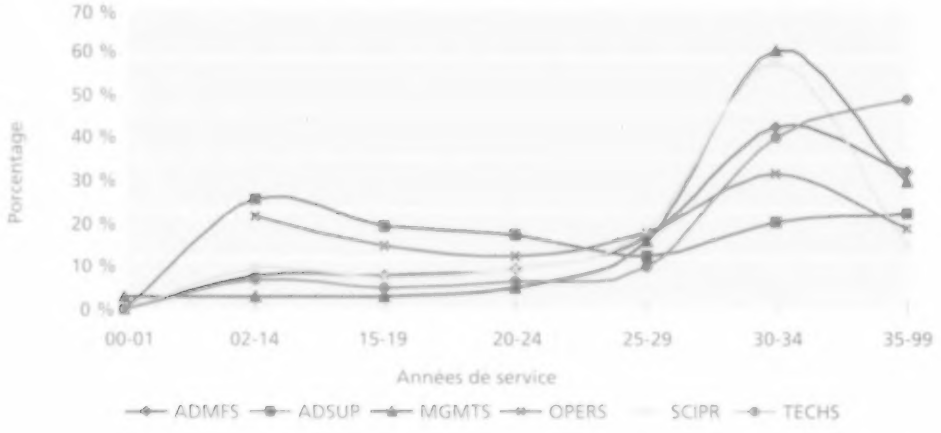
Répartition par âge des employés de la fonction publique et de la population active canadienne



Source : Enquête sur la population active et Secrétariat du Conseil du Trésor.

Graphique 2

Répartiton des retraités de la fonction publique dans le groupe des 55 à 59 ans, 1990-2004



Source : Système d'information analytique basée sur les emplois, Commission de la fonction publique

dans les mêmes conditions. Les membres de ces groupes prennent généralement leur retraite au même âge, mais ils ont moins de 30 ans de service.

L'étude a aussi révélé que le profil d'emploi dans la fonction publique est en pleine transformation et évolue vers des emplois de nature plus scientifique, technique et professionnelle. Les employés du groupe de l'Administration et du service extérieur et ceux du groupe Scientifique et professionnel formaient 58 % du total de l'effectif de la FPF en 2004, contre 43 % en 1990. Par ailleurs, il y a eu diminution de la proportion combinée des postes de soutien administratif et des opérations, qui est passée de 42 à 28 %[5].

Outre la différence des scénarios de retraite selon les catégories professionnelles et les changements de la composition professionnelle de la fonction publique fédérale, l'âge d'entrée dans la FPF influe sur les scénarios de départ à la retraite des fonctionnaires. Au cours de la dernière décennie, l'âge moyen de la retraite dans la FPF a été plutôt stable, s'établissant à environ 58 ans. Au cours de la même période toutefois, le nombre moyen d'années de service à l'âge de la retraite a augmenté d'environ trois années (de 23,5 à 26,9 années). L'augmentation du nombre moyen d'années de service au moment du départ à la retraite reflète une arrivée précoce dans la fonction publique pour les retraités récents. Ainsi, 56 % de ceux qui ont récemment pris leur retraite sont arrivés dans la FPF à l'âge de 30 ans ou avant, contre seulement 38 % pour les cohortes précédentes.

Même si les femmes quittent la FPF à peu près au même âge moyen que les hommes – à une année près –, elles ont généralement accumulé moins d'années de service. L'écart va de trois ans dans la catégorie de l'Administration et du service extérieur à huit ans dans le groupe Scientifique et professionnel. Faute de données, nous ne pouvons pas pousser plus loin cet examen, mais nous supposons qu'une partie de ces différences peut être attribuable à l'âge d'entrée des femmes dans la FPF, aux interruptions de travail et aux décisions communes de départ à la retraite avec leurs partenaires.

L'augmentation graduelle des exigences en matière de scolarité, de formation et d'expérience dans la FPF, combinée à une diminution anticipée de la disponibilité de jeunes travailleurs, fait augmenter l'âge auquel les fonctionnaires fédéraux sont embauchés. Le pourcentage de nouvelles nominations pour une durée indéterminée de candidats de moins de 30 ans est passé de 40 % en 1992 à 30 % en 2003. Au cours de la même période, le pourcentage des employés embauchés à l'âge de 40 ans ou plus tard est passé de 24 % à 37 %.

Compte tenu des exigences plus strictes en matière de compétences, l'arrivée tardive des dernières cohortes sur le marché du travail et la réduction anticipée de la disponibilité de jeunes travailleurs, les nouveaux fonctionnaires devront sans doute travailler plus longtemps pour accumuler suffisamment d'années de service.

5. Possibilité d'accroître l'offre de main-d'œuvre en prolongeant la vie active

Que se passerait-il si nous réussissions à convaincre les travailleurs âgés de reporter leur départ à la retraite? S'ils acceptaient de travailler deux années de plus, cela aurait un effet considérable sur l'offre de main-d'œuvre. De fait, comme l'illustre la projection suivante de *LifePaths*, l'offre de travailleurs relativement à la population serait alors égale à ce qu'elle est aujourd'hui en 2025.

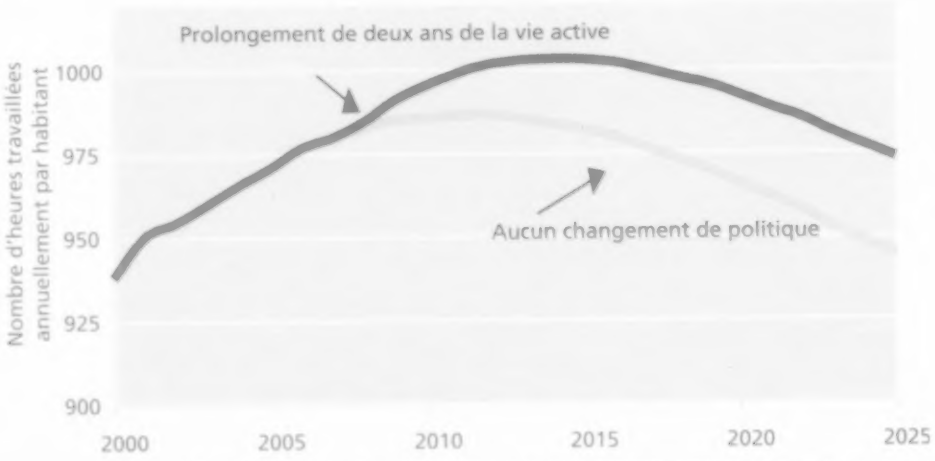
Comme l'indique la projection, l'effet éventuel sur l'offre de main-d'œuvre d'un report de la retraite est assez marqué, car l'augmentation de l'offre n'est pas contrebalancée par une augmentation quelconque de la population dépendante sur le plan économique. Il faut bien sûr se poser une question : est-ce que les travailleurs âgés accepteraient de travailler encore deux ans? Nous présenterons des indications selon lesquelles il existe une certaine volonté de travailler plus longtemps dans certaines conditions. Alors que se passera-t-il si l'on offre plus de souplesse et si les travailleurs reçoivent plus d'encouragements?

À plus long terme, il est important de reconnaître que l'espérance de vie continue d'augmenter et qu'au cours des dernières décennies, cette augmentation a été plus rapide que prévu. Si cette tendance se maintient pour les prochaines décennies, un ajustement sociétal continu, intégrant des vies actives plus longues, s'avérera nécessaire. Une simulation[24] de ce scénario est fournie ci-après. Elle est basée sur un ajustement culturel qui se produirait graduellement, à un taux arbitraire de la moitié des futures augmentations dans l'espérance de vie. Cette mesure pourrait avoir un effet considérable sur la disponibilité de la main-d'œuvre à long terme et contribuerait aussi à modérer les futurs rajustements des cotisations, dans l'hypothèse où l'augmentation de l'espérance de vie dépasserait les attentes.

Que savons-nous des préférences des travailleurs âgés relativement à la participation au marché du travail? Quels facteurs les incitent à prendre leur retraite plus tôt et à quels obstacles se heurtent-ils lorsqu'ils veulent continuer à travailler?

Figure 13

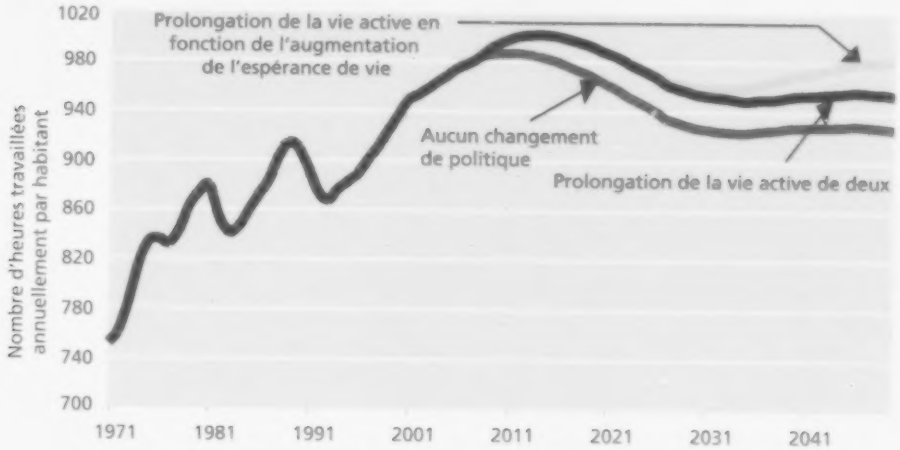
Effet d'une prolongation de la vie active de deux ans : offre de main-d'œuvre totale par habitant*, 2000-2025



Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.
*Nombre total d'heures travaillées par année au Canada, divisé par le nombre d'habitants.

Figure 14

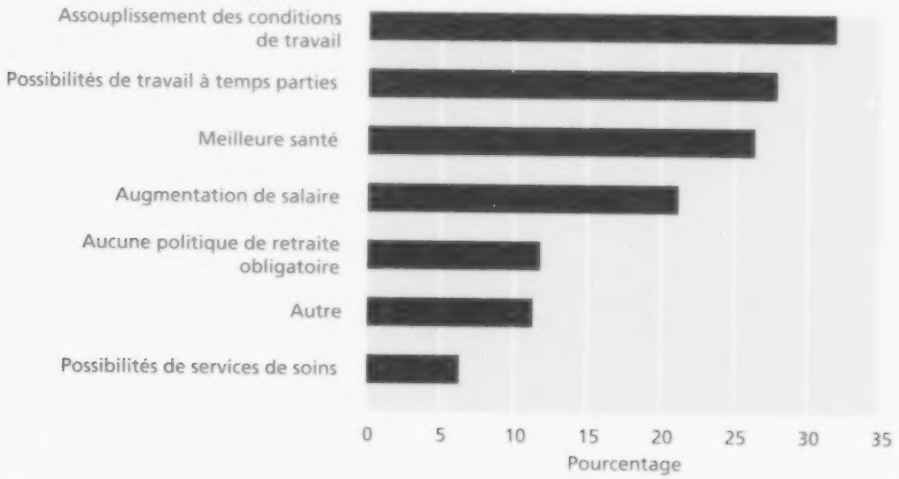
Incidence de la prolongation de la vie active de deux ans et de 50 % de l'augmentation de l'espérance de vie : offre totale de main-d'œuvre par habitant*, 1971-2050



Source : LifePaths (Statistique Canada), en utilisant les hypothèses élaborées par le groupe de travail interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.
*Nombre total d'heures travaillées par année au Canada, divisé par le nombre d'habitants.

Figure 15

Retraités récents qui auraient conservé un travail rémunéré aux conditions suivantes :



Source : Schellenberg (2004).

Le passage de la vie active à la retraite ne se fait pas toujours au moment et de la façon dont les travailleurs le souhaitent. Il faut parfois renoncer à des projets de vie. En plus, la définition de « retraite » peut varier sensiblement selon les personnes. Le fait de prendre sa retraite peut signifier cesser de travailler et toucher une pension; puis travailler encore, mais à temps partiel, ou accepter un autre emploi. (Environ 25 % des « retraités » reviennent sur le marché du travail.) Les chercheurs définissent généralement la retraite comme un départ définitif du marché du travail, mais en fait diverses options sont possibles.

Deux études récentes de Statistique Canada[25] fournissent d'importants indices :

Les « quasi-retraités » (groupe des 45 à 59 ans) ont généralement un âge « préféré » pour le départ à la retraite, qui est inférieur d'environ quatre ans à l'âge prévu de leur départ à la retraite. Pour ce qui est de cet âge prévu, son estimation correspond assez fidèlement aux tendances actuelles de l'âge au moment de la retraite. Le désir de partir tôt à la retraite indique que le fait de quitter la population active ou du moins de ne plus être tributaire de l'emploi actuel revêt une grande valeur (66 % des quasi-retraités aimeraient partir à la retraite avant l'âge de 60 ans), c'est ce que l'auteur appelle une « culture de la retraite anticipée ».

Les travailleurs plus âgés ont des plans ou des attentes plus réalistes, mais il semble que ces plans soient souvent vagues, en particulier lorsque la personne ne souscrit pas à un régime de retraite à prestations déterminées. Un quart des travailleurs âgés ne projettent pas de partir à la retraite. Environ un tiers des retraités affirment qu'ils auraient travaillé plus longtemps dans d'autres circonstances – s'ils avaient pu réduire leurs heures de travail, assumer d'autres fonctions, être mieux rémunérés, etc. Vingt-six pour cent de plus auraient pu continuer à travailler s'ils avaient été en meilleure santé.

L'étude a fourni des renseignements intéressants – et un peu surprenants – au sujet des projets de retraite de divers groupes professionnels. En règle générale, les travailleurs les plus instruits travaillent plus longtemps que les autres. Pourtant, dans l'effectif actuel de travailleurs âgés de la fonction publique et des secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux, les membres des catégories professionnelles sont plus susceptibles que les autres de projeter un départ à la retraite avant l'âge de 62 ans. Il se peut que nombre de ces personnes réintègrent la population active après avoir pris officiellement une retraite leur permettant de toucher des prestations de pension. Les travailleurs autonomes semblent planifier leur retraite de façon plus précise et ils travaillent en général plus longtemps.

Une autre étude s'est penchée sur cette question en 2004. Le projet parrainé par le PRP s'est déroulé sous forme de groupes de discussion dans tout le Canada[26]. Les participants à ces groupes de discussion ont été définis en termes d'âge et de situation socioéconomique; certains étaient peu instruits ou gagnaient peu et d'autres étaient très instruits et étaient bien rémunérés. On leur a demandé leurs préférences et leurs attitudes au sujet du travail et de la retraite. La plupart des participants ont indiqué qu'ils aimaient travailler, quoique pas nécessairement dans le poste qu'ils occupaient. Leurs projets d'avenir variaient selon leur situation socioéconomique.

Les travailleurs jeunes et peu instruits avaient des aspirations plus modestes. La plupart n'avaient ni pension fournie par l'employeur ni épargne. Leurs principaux objectifs consistaient à réduire leur endettement et, si possible, à acheter une maison. Pour les travailleurs moins bien rémunérés et plus vieux, l'objectif consistait à conserver leur emploi jusqu'à l'âge de 65 ans, âge auquel le régime de retraite public les prendrait en charge. Ils auraient aimé pouvoir travailler à temps partiel avant de prendre leur retraite, mais ils ne pouvaient pas se le permettre.

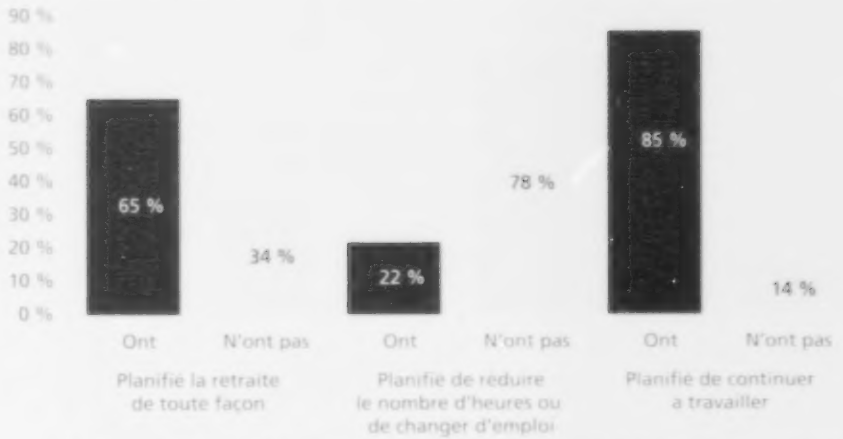
Dans le groupe en meilleure situation socioéconomique, plusieurs des plus jeunes voulaient changer d'emploi, pour parvenir à un meilleur équilibre travail-famille ou pour occuper un poste plus intéressant. Nombre d'entre eux avaient reporté le moment d'avoir des enfants pour pouvoir progresser dans leur carrière et s'établir financièrement. Dans le groupe des plus âgés, le désir de partir à la retraite était marqué, mais nombre des membres de ce groupe auraient aimé rester actifs soit sur le marché du travail soit dans le secteur bénévole. Comme leurs collègues du groupe de statut socioéconomique faible, ils ne souhaitaient pas continuer leur carrière dans le même poste.

Des études américaines récentes[27] indiquent que les Américains âgés n'obtiennent pas eux non plus tout ce qu'ils veulent en matière de retraite, même s'ils sont à l'étape où il leur faut prendre une décision.

Comme le montre la figure 16, la majorité des personnes qui veulent continuer à travailler mais aimeraient changer d'emploi ou réduire le nombre d'heures travaillées n'y parviennent pas. Là encore,

Figure 16

Comparaison des projets de retraite et des résultats pour les Américains âgés



Dans les vagues 2 à 6 du National Health and Retirement Survey, résultats de ceux qui planifiaient une transition avant la prochaine entrevue.
Source : Abraham et Houseman (2004).

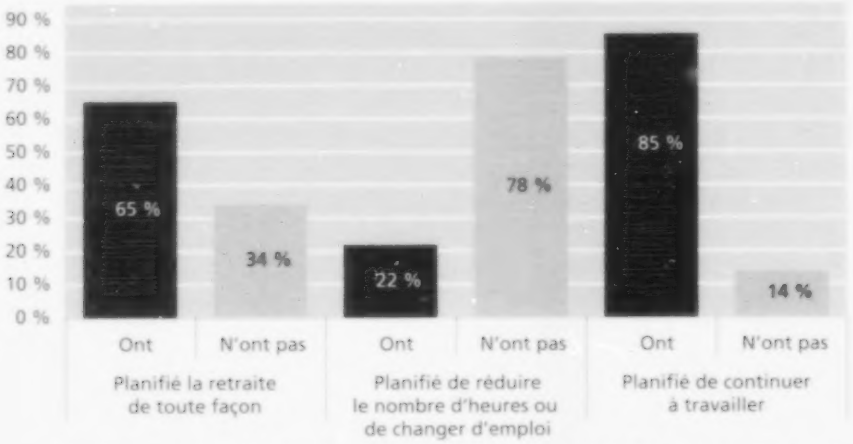
Figure 17

Obstacles à l'emploi : travailleurs âgés

Faiblesses des programmes du marché du travail
Absence de programmes d'éducation permanente
Rigidité des régimes de pension de vieillesse
Possibilités de retraite anticipée
Autres chemins menant à la retraite anticipée
État
Manque de motivation
Faible rendement de la formation et de l'éducation
Travailleurs
Maladie et invalidité
Syndicats
Employeurs
Discrimination
Absence d'occasions de formation
Milieu de travail inadapté
Programmes de retraite anticipée
Faible soutien pour les travailleurs âgés
Régimes salariaux basés sur l'ancienneté

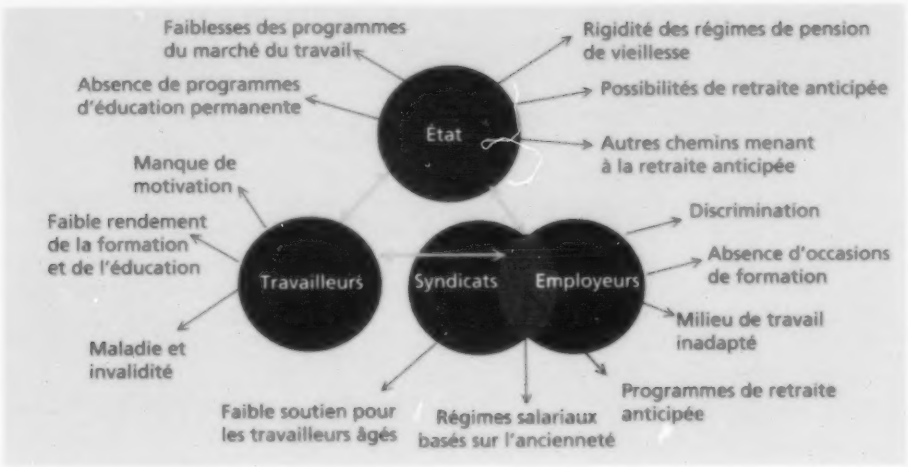
Source : OECD (2005).

Figure 16
Comparaison des projets de retraite et des résultats pour les Américains âgés



Dans les vagues 2 à 6 du National Health and Retirement Survey, résultats de ceux qui planifiaient une transition avant la prochaine entrevue.
Source : Abraham et Houseman (2004).

Figure 17
Obstacles à l'emploi : travailleurs âgés


Faiblesses des programmes du marché du travail
Absence de programmes d'éducation permanente
Rigidité des régimes de pension de vieillesse
Possibilités de retraite anticipée
Autres chemins menant à la retraite anticipée
État
Manque de motivation
Faible rendement de la formation et de l'éducation
Travailleurs
Syndicats
Employeurs
Discrimination
Absence d'occasions de formation
Milieu de travail inadapté
Maladie et invalidité
Faible soutien pour les travailleurs âgés
Régimes salariaux basés sur l'ancienneté
Programmes de retraite anticipée

Source : OECD (2005).

il semble que le moment de la retraite soit souvent assujetti à des conditions externes, à des obstacles ou à des facteurs indépendants de la volonté de l'intéressé.

Il semble que la retraite anticipée soit un objectif prisé, mais en raison de l'indépendance qu'elle procure plutôt que par désir de cesser totalement de travailler. En outre, les plans de nombreux travailleurs âgés sont assez souples et peuvent changer selon les circonstances.

Facteurs influant sur les décisions de départ à la retraite

Les travailleurs envisagent donc la retraite de façon très positive. Toutefois, nombre d'entre eux ne sont pas en mesure de prendre leur retraite au moment où ils le désirent ou de la façon dont ils le souhaitent. Certains aimeraient (ou doivent) travailler plus longtemps pour accroître leur revenu de retraite. Certains peuvent considérer que l'augmentation de leur revenu découlant du travail ne constitue pas un encouragement suffisant lorsque leur revenu de retraite est important. D'autres aimeraient changer d'emploi et/ou réduire progressivement le nombre d'heures travaillées. Incontestablement, bon nombre prendraient leur retraite le plus tôt possible s'ils pouvaient se le permettre financièrement. Par contre, certains souhaitent simplement continuer à travailler parce qu'ils tirent de la satisfaction de leur travail ou de leurs fonctions professionnelles.

La figure 17 qui suit montre le type d'obstacles et de facteurs de dissuasion qui s'appliquent lorsque l'on envisage de prolonger sa vie active. Selon l'étude, se sont les plus courants. Généralement, ces obstacles ont trait aux qualités de l'intéressé, aux pratiques de l'employeur et du syndicat et à la politique publique.

De nombreux facteurs – les forces du marché, des facteurs personnels et l'effet des politiques – se combinent pour favoriser la retraite anticipée et décourager ceux qui voudraient continuer à travailler. Les régimes de pension publics et privés contiennent des options de retraite anticipée. Les employeurs ont cherché à réduire leurs effectifs pour s'adapter à l'évolution des marchés en offrant des programmes de retraite anticipée et des indemnités de départ.

Les anciennes règles de certaines administrations touchant la retraite obligatoire sont toujours en vigueur. En période d'offre excédentaire de main-d'œuvre, certains travailleurs ont pu quitter la population active grâce à l'assouplissement des régimes d'assurance-emploi ou de prestations d'invalidité. Les travailleurs âgés eux-mêmes ont souvent laissé leurs compétences se détériorer et ils n'ont pas été encouragés à les maintenir grâce à une formation financée par l'employeur. Nombre de ces politiques étaient logiques à l'époque où il y avait un excédent de main-d'œuvre. Aujourd'hui, elles constituent dans certains cas des obstacles à l'adaptation et à la souplesse.

Est-ce que le prolongement de la vie active réduirait d'autres services importants fournis par les retraités?

Les Canadiens fournissent de nombreuses heures de travail non rémunéré mais très utiles à leurs familles et à leurs collectivités. Leurs contributions ont une importance économique puisqu'il s'agit de services nécessaires dans divers secteurs, dont les loisirs, la santé et la culture. Cette activité renforce aussi le tissu social canadien et crée du capital social. Ce travail est essentiel au fonctionnement de la plupart des communautés religieuses. Il convient donc de se demander si une intervention visant à encourager le prolongement de la vie active risque de nuire au bénévolat.

Il est intéressant de constater que le pourcentage des personnes qui font du bénévolat tend à diminuer avec l'âge, mais que le nombre moyen d'heures travaillées par chaque bénévole augmente avec l'âge.

Nous avons utilisé *Lifepaths* pour projeter l'effet que la prolongation de la vie active aurait sur le bénévolat.

Comme le montre la figure 20, il y aurait un effet modeste mais tout de même sensible sur le total des heures de bénévolat. Pour cette raison, nous proposons qu'un programme de vieillissement actif encourage la participation en général tout comme la prolongation de la vie active, afin de provoquer une augmentation proportionnelle des niveaux de bénévolat en général.

Figure 18

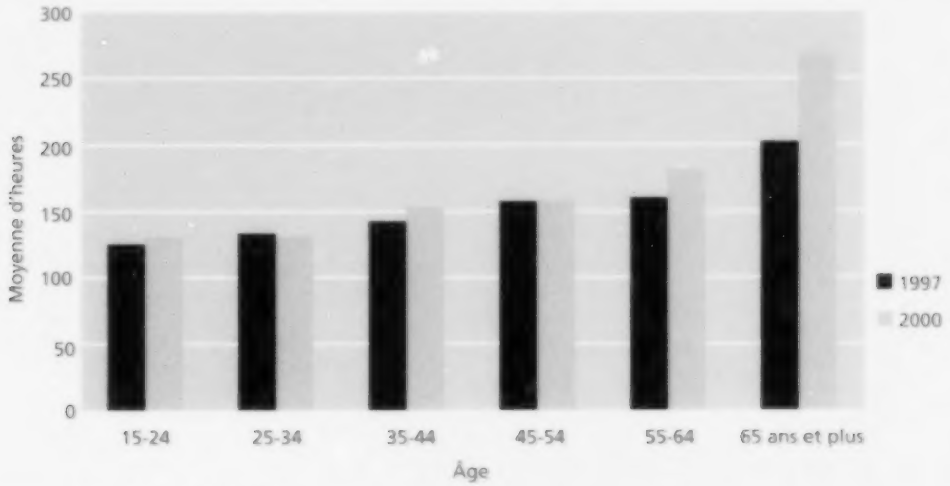
Taux de bénévolat, par groupe d'âge

Pourcentage de bénévoles, par groupe d'âge	1997 (%)	2000 (%)
15-24 ans	33	29
25-34 ans	28	24
35-44 ans	37	30
45-54 ans	35	30
55-64 ans	30	28
65 ans et plus	23	18

Source : Hall *et al.* (2001).

Figure 19

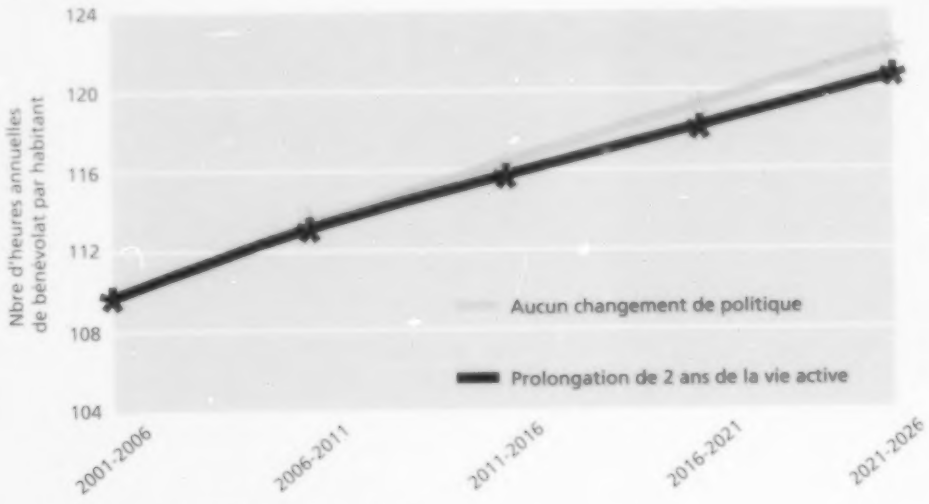
Nombre moyen d'heures de bénévolat par personne et par groupe d'âge, 1997 et 2000



Source : Hall *et al.* (2001).

Figure 20

Effet d'une prolongation de deux ans de la vie active :
nombre d'heures de bénévolat par habitant*, 2001-2026



Source : LifePaths (Statistique Canada).
* Nombre total d'heures de bénévolat par année au Canada, divisé par le nombre d'habitants.

6. Que peuvent faire les employeurs canadiens pour retenir les travailleurs âgés?

Au cours des prochaines années, les employeurs, et en particulier ceux des secteurs qui connaissent une croissance rapide (p. ex., le secteur des soins de santé) et/ou de forts taux de départ à la retraite des travailleurs âgés (p. ex., le secteur de l'éducation), commenceront à éprouver de la difficulté à recruter des travailleurs possédant les compétences et l'expérience voulues. Tôt ou tard, le vieillissement se fera sentir dans tous les secteurs professionnels, et les difficultés de recrutement et de maintien à l'effectif s'aggraveront.

Peu à peu, la question du maintien à l'effectif des travailleurs âgés revêtira une nouvelle priorité, non seulement parce que ces travailleurs partiront à la retraite, mais aussi parce que ceux qui ne veulent pas prendre leur retraite pourraient accepter un nouvel emploi ou chercher de nouvelles conditions de travail et parce qu'une proportion croissante de la main-d'œuvre sera composée de travailleurs âgés auxquels il faudra offrir des aménagements.

Par ailleurs, les employeurs réagiront à un nouvel ensemble de défis et de possibilités :

- dans certains cas, le départ des travailleurs âgés fournira une occasion de relever l'efficience et la productivité grâce à une réorganisation du travail;
- il sera parfois possible d'investir dans des technologies à faible coefficient de main-d'œuvre;
- certains opteront pour l'externalisation du travail, en recourant à des organismes canadiens spécialisés, par exemple des services de main-d'œuvre spécialisés, ou en se tournant vers d'autres pays qui offrent les compétences nécessaires à meilleur coût;
- par contre, il est probable que la demande de main-d'œuvre restera forte en comparaison de l'offre, et il sera de plus en plus courant pour les employeurs de chercher des moyens de retenir tous les travailleurs, y compris les plus âgés, et même de recruter des travailleurs âgés désireux de changer d'emploi;
- nous pouvons prévoir des changements dans l'organisation du travail, les relations sociales au travail, les technologies qui facilitent le travail, notamment l'ergonomie, et le réaménagement des tâches;
- avec le vieillissement de la population, la santé et le bien-être en milieu de travail prendront de l'importance et auront plus d'effet sur le maintien à l'effectif, le recrutement, l'absentéisme, la productivité et, en bout de ligne, le bilan.

Situation actuelle

Même s'il ne s'agit pas encore d'un aspect important au niveau de l'entreprise, les employeurs institutionnels commencent à s'y intéresser, et les associations industrielles et les conseils sectoriels considèrent maintenant la question comme un grand dossier émergent. Un rapport[29] commandé par l'Alliance des conseils sectoriels révèle que :

- on fait peu d'efforts, au Canada, pour attirer les travailleurs âgés et les maintenir à l'effectif;
- les employeurs commenceront sans doute par intensifier la concurrence qu'ils se livrent afin d'aller chercher de nouvelles recrues dans la population active existante, puis ils essaieront d'élargir la population active en faisant appel à divers groupes, dont les immigrants et les membres des Premières nations. Finalement, ils envisageront de maintenir à l'effectif les travailleurs âgés;
- il y a en outre à l'heure actuelle un « stock » considérable de compétences au sein de la population active, car certains travailleurs, volontairement ou non, n'ont pas fait carrière dans le domaine où ils ont été formés. On prévoit que certains de ces travailleurs passeront à des secteurs en demande, en particulier si leurs carrières ne sont pas ancrées là où ils se trouvent et si leurs compétences ne sont pas désuètes.

Une alliance d'organisations d'affaires canadiennes, américaines et britanniques a récemment appuyé un rapport[29] indiquant que les grands employeurs

commencent à formuler des stratégies générales et à envisager le type d'interventions de politique publique qui sera nécessaire pour maintenir à l'effectif les travailleurs âgés. Ce rapport souligne entre autres :

- les nouvelles stratégies de recrutement;
- l'assouplissement des horaires de travail;
- les besoins de formation;
- une adaptation touchant la nature du travail et la rémunération liée à la productivité individuelle;
- les changements organisationnels et technologiques en fonction d'un effectif âgé.

Pour tenter d'accroître l'offre de main-d'œuvre, le groupe a établi que l'on pourrait recourir aux groupes marginalisés (notamment les Premières nations, au Canada), à l'immigration et aux travailleurs temporaires. Il fait spécifiquement mention de la nécessité de reconnaître les titres et qualités octroyés à l'étranger. Il fait valoir que les travailleurs âgés ne constituent pas simplement un effectif à maintenir, mais bien un bassin dans lequel recruter, car nombre de ces travailleurs souhaiteront peut-être changer d'emploi ou trouver de nouvelles conditions de travail. Il recommande la mise au point de programmes de retraite progressive. À cet égard, il s'appuie sur une étude[30] indiquant que même si seulement environ le cinquième des travailleurs semblent avoir accès à des programmes de retraite progressive, 75 % aimeraient passer progressivement de la vie active à la retraite, plutôt que soudainement. Toutefois, la moitié des employeurs qui n'offrent pas de tels programmes n'ont peut-être jamais reçu de demandes des employés à cet égard.

Le groupe ne recommande pas de cibler la formation pour les travailleurs âgés mais plutôt d'accroître l'accès des travailleurs âgés à une formation générale. Il indique aussi que les réformes stratégiques encourageant un départ plus tardif à la retraite stimuleraient la volonté des employeurs d'investir dans la formation des travailleurs âgés. Cette hypothèse va à l'encontre de la notion traditionnelle selon laquelle les employeurs considèrent ou devraient considérer les jeunes travailleurs comme un meilleur investissement de formation, en raison d'une période d'amortissement plus longue. Le groupe suppose que les jeunes travailleurs sont plus mobiles et moins susceptibles de demeurer dans l'entreprise qui les a formés.

7. Élimination des obstacles et des facteurs de dissuasion pour prolonger la vie active : options stratégiques canadiennes et expérience internationale pertinente

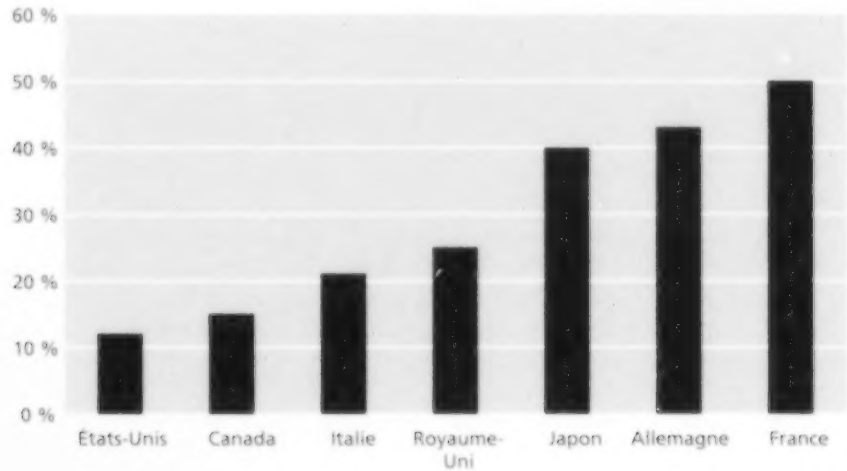
Comme nous l'avons expliqué précédemment, le Canada est dans une situation relativement avantageuse, en comparaison de certains autres pays. Les changements comportementaux souhaités peuvent être encouragés par l'élimination d'obstacles et de facteurs de dissuasion ainsi qu'en favorisant la réaction du marché plutôt qu'en adoptant des mesures coercitives instaurées ailleurs dans le monde. Le graphique suivant de l'OCDE[1] donne une idée des encouragements à la retraite qui sont intégrés aux régimes de pension publics de plusieurs pays. Il illustre que les éléments publics (SV-SRG et RPC) du système de revenus de retraite au Canada ne constituent pas un obstacle important à la prolongation de la vie active si on les compare à ceux d'autres pays de l'OCDE. Cela peut être en partie attribuable au niveau de remplacement du revenu offert par les programmes du secteur public, qui est modeste.

Le RPC n'a pas d'option de retraite anticipée, et nous y reviendrons, mais l'encouragement à la retraite que constituent les deux autres programmes combinés n'entre en jeu qu'à partir de l'âge de 65 ans.

Quoi qu'il en soit, malgré la grande diversité des cadres institutionnels et stratégiques des pays de l'OCDE, un consensus semble se dégager quant au fait que l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre se fera plus efficacement si les divers facteurs sont intégrés dans une approche générale faisant intervenir les ressources de la société. Une telle approche nécessite bien sûr un solide cadre macroéconomique et un marché du travail sain, mais il lui faut en outre tenir compte de facteurs déterminant les conditions de l'offre et de la demande ainsi que les besoins spécifiques des travailleurs âgés.

Figure 21

Taxe implicite découlant des régimes de pension et des programmes de retraite anticipée actuellement inscrits dans la loi pour les travailleurs qui continuent à travailler à l'âge de 60 ans



Source : Duval (2003).

Éléments d'une approche globale

- Équilibrer les encouragements institutionnels à la retraite anticipée ou reportée;
- Offrir plus de choix quant au moment du départ à la retraite, y compris des programmes de retraite progressive;
- Éliminer les obstacles et faire évoluer les attitudes touchant le recrutement et le maintien à l'effectif de travailleurs âgés;
- Améliorer l'employabilité des travailleurs âgés et promouvoir le travail autonome;
- Améliorer les conditions de travail pour répondre aux besoins des travailleurs âgés.

Jusqu'à maintenant, toutefois, une telle approche générale n'a été mise en œuvre qu'en Finlande[1], car ce pays a tenu compte du rapport qui s'établit entre emploi, pension et apprentissage pour formuler ses politiques[2]. Ailleurs dans le monde, les réponses stratégiques ont été plus fragmentaires, mais on constate tout de même une certaine évolution vers une intégration des approches.

Pour une approche globale : l'exemple finlandais

Le gouvernement de la Finlande a publié en novembre 2004 une proposition visant à s'adapter aux conséquences économiques et sociales du vieillissement de la population. Le rapport intitulé « Finland for People of All Ages » définit un cadre de coordination stratégique dans lequel interviennent les gouvernements locaux et les partenaires sociaux. Les valeurs sous-jacentes au rapport sont la solidarité intergénérationnelle et l'équité entre les sexes et entre les générations. Le projet consiste à élaborer une approche viable sur le plan économique, équitable sur le plan social et conçue pour assurer le bien-être de l'ensemble de la population.

Le rapport présente sept recommandations :

1. Mesures de politique démographique pour assurer un meilleur équilibre de la structure démographique.
   - Réorientation de la politique familiale (congés parentaux, prestations pour enfants, conciliation travail-famille et services de logement et familiaux), pour encourager la fertilité sans réduire l'attrait du travail.
   - Nouvelles occasions de combiner les études et la vie familiale.
   - Stimulation de l'immigration liée au travail.
2. Investissements dans la promotion de la santé et de la capacité fonctionnelle.
   - Encourager une vieillesse active et en santé.
   - Réduire les disparités entre les groupes de la population en matière de santé.
   - Accroître la capacité de soins à domicile et de soins non structurés.
   - Accroître l'accessibilité des services.
3. Investissements dans l'enfance et la jeunesse.
   - Assurer le bien-être des jeunes grâce à l'investissement dans le capital humain et dans les milieux stimulants.
   - Prévenir la pauvreté et l'exclusion.
4. Assurer la croissance économique en mettant l'accent sur l'emploi et la productivité.
   - Accroître l'emploi et la productivité (objectifs : porter le taux d'emploi à 75 % d'ici 2011 et maintenir la croissance de la productivité dans une fourchette de 2-2,25 %).
5. Réformer la sécurité sociale et son financement.
   - Les régimes de prestations doivent être élaborés pour accroître l'adaptabilité individuelle dans le but d'optimiser la contribution de la main-d'œuvre.
   - Réforme continue des régimes de pension liés aux gains.
6. Revoir la prestation locale de services.
   - Examiner le rapport entre l'État et les autorités locales dans le contexte d'une société vieillissante.
7. Appuyer et utiliser les ressources que représentent les personnes âgées.
   - Veiller à ce qu'à l'âge de la retraite, les personnes compétentes et actives aient plus d'occasions de continuer à mener une vie professionnelle productive, si elles le désirent.
   - Encourager la participation de tous les groupes d'âge en améliorant les incitatifs et en réduisant les obstacles, afin de stimuler les facteurs de l'offre et de la demande de travail rémunéré et de travail bénévole chez les personnes âgées.

Source : Cabinet du premier ministre (2004), *Finland for People of All Ages*. Finlande.

Options pour le Canada

Le gouvernement du Canada pourrait adopter un quelconque programme de promotion de l'activité chez les personnes vieillissantes au Canada et inviter les provinces, les municipalités, les employeurs et les syndicats à y collaborer. Il pourrait s'agir d'une campagne de participation de la population, de financement pour encourager les pratiques exemplaires en milieu de travail et d'un ensemble de réformes spécifiques, évoquées dans les sections qui suivent. Une vaste campagne de promotion de l'activité sous toutes ses formes pour les personnes âgées, y compris le bénévolat dans la collectivité, serait opportune. Même si l'évolution démographique est lente, il est relativement urgent d'instaurer les mesures qui s'imposent, car la première vague des baby-boomers est maintenant dans la « zone de départ à la retraite » des 55-64 ans.

Équilibrer les encouragements institutionnels pour le report du départ à la retraite

Expérience internationale

Depuis quelques décennies, la retraite anticipée se répand dans de nombreux pays de l'OCDE. De fait, on a constaté que le moment du départ à la retraite est toujours, à bien des égards, fonction des dispositions et des politiques institutionnelles. Afin de renverser cette tendance, de multiples efforts ont été déployés au cours des 15 dernières années pour éliminer les dispositions nuisibles et resserrer les critères d'admissibilité des programmes « officieux » de retraite anticipée, dont les mises en disponibilité compensatoires, l'assurance-emploi et les prestations d'invalidité.

Par la suite, et de façon plus ambitieuse, on a apporté de grands changements aux régimes de pension publics afin de refléter les réalités démographiques et du marché du travail qui se profilent à l'horizon. À cette fin, certains pays ont adopté des mesures à caractère plus coercitif afin d'encourager leurs citoyens à travailler plus longtemps. Ils ont entre autres relevé l'âge « normal » de l'admissibilité (É.-U., Italie), rajusté l'écart selon les sexes relativement à l'âge normal de la retraite (Australie, Royaume-Uni) ou allongé les périodes de cotisation aux régimes de pension publics (France). Certains ont relevé l'âge de la retraite en fonction des projections de l'espérance de vie (Italie, Suède et Finlande). Dans la plupart des cas, ces stratégies de réforme ont été mises en œuvre progressivement. Aux États-Unis, par exemple, on a annoncé en 1983 que l'âge de l'admissibilité à la sécurité sociale passerait de 60 à 67 ans sur une longue période (2001-2027). La France a porté de 40 à 41 ans pour les travailleurs du secteur privé (entre 2008 et 2012) et de 37,5 à 40 ans pour les travailleurs du secteur public (entre 2004 et 2008) le nombre d'années de cotisation ouvrant droit à une pleine pension.

On a également revu les paramètres institutionnels afin d'encourager le travail. De nombreux pays ont modifié les rajustements actuariels de façon à équilibrer les encouragements à la retraite anticipée et à la retraite reportée. Par exemple, la Suède et la Finlande ont prévu un taux de remplacement du revenu plus faible à 61 et à 62 ans, mais elles récompensent par des encouragements progressifs les travailleurs qui restent en poste. La récompense financière peut être importante pour ceux qui reportent leur départ à la retraite jusqu'à l'âge de 70 ans, puisque le taux de remplacement (du revenu provenant d'un emploi) peut alors atteindre 90 % et même plus.

Options pour le Canada

Comme il semble que certains travailleurs aimeraient reporter leur départ à la retraite, que notre régime de retraite a déjà effectué certains rajustements et que le déclin prévu de l'offre de main-d'œuvre ne constitue pas une crise, il est sans doute inutile que le Canada adopte des mesures coercitives pour retarder le départ à la retraite. De telles mesures pourraient avoir une incidence inégale et inéquitable, nécessiter des préavis importants et ne sont pas nécessaires. Les mesures coordonnées pour éliminer les obstacles et équilibrer les encouragements seront amplifiées par les forces du marché et pourraient produire des avantages individuels, une plus grande cohésion sociale et des améliorations économiques.

Le Régime de pensions du Canada

Critère d'arrêt de travail

Le RPC exige des travailleurs qu'ils aient quitté leur emploi depuis au moins deux mois avant de leur verser des prestations. Cette disposition décourage les travailleurs âgés de se retirer progressivement du monde du travail. L'élimination du critère d'arrêt de travail afin de permettre de partir graduellement à la retraite favoriserait la diversification des scénarios de départ à la retraite. Le calcul des prestations devrait

aussi être modifié pour éviter que ce changement pénalise le travailleur dont la pension sera calculée en fonction d'un salaire moindre. Il convient de signaler que cette mesure pourrait aussi encourager certains travailleurs à choisir la retraite progressive au lieu de continuer à travailler à temps plein. Toutefois, comme les prestations seraient relativement modestes, cet effet serait faible.

Revoir le rajustement actuariel

Les règlements du RPC influent sur la décision de départ à la retraite, quoique le montant limité des pensions a finalement peu d'effet sur la décision. Il est possible de prendre une retraite anticipée dès 60 ans, avec une diminution de 5 % des prestations pour chaque année d'écart entre l'âge du départ à la retraite et l'âge de 65 ans. De même, le report des prestations entraîne une augmentation de 5 % par année après 65 ans. Suivant ce système, les personnes qui prennent leur retraite tôt reçoivent plus de prestations, et les prestations du RPC sont de plus en plus souvent versées à des personnes ayant entre 60 et 64 ans. Québec envisage de bonifier l'augmentation découlant du report de la retraite après 65 ans de 0,7 % par mois, ce qui équivaut à 8,4 % par année, et il serait utile d'envisager d'en faire autant pour le RPC.

Possibilité de cumul de prestations

Le RPC n'autorise pas les bénéficiaires à continuer de cotiser à un régime et à cumuler les prestations lorsqu'ils commencent à toucher leur pension. Il crédite en outre seulement le nombre maximal d'années de service. En éliminant ces deux contraintes, on encouragerait légèrement les travailleurs à rester en poste, en particulier si cette mesure était combinée à une augmentation plus marquée pour le report du départ à la retraite.

Sécurité de la vieillesse – Supplément de revenu garanti/Allocation de conjoint

Le volet public du système de sécurité de la vieillesse au Canada constitue une garantie de revenu efficace qui permet à la plupart des personnes âgées de se maintenir au-dessus du seuil de la pauvreté. Il a donc eu un effet particulièrement positif sur les conditions de vie des travailleurs à revenu faible ou moyen. En règle générale, les travailleurs qui prennent leur retraite sont en mesure, à 65 ans, de combiner leurs prestations du RPC avec les prestations de la SV et, au besoin, de toucher le SRG. La réduction de 50 % du taux du SRG, combinée à l'imposition des autres revenus, constitue toutefois un important facteur de dissuasion pour le maintien des personnes à faible revenu dans la population active. Deux changements pourraient avoir des résultats positifs modestes pour ceux qui souhaitent travailler plus longtemps :

- Le report de la SV pourrait être autorisé, avec rajustement actuariel vers le haut (p. ex., 8,4 % par année après l'âge de 65 ans).
- Une exemption de revenus ou un rajustement similaire dans le calcul des prestations pour les travailleurs à faible revenu (y compris les travailleurs autonomes) leur permettrait de travailler plus longtemps et de gagner un certain montant (entre 5 000 $ et 10 000 $ par exemple) sans que leurs prestations s'en trouvent modifiées. (En raison de l'application générale du SRG et parce que les revenus d'un couple sont combinés aux fins des calculs, il faudrait qu'une telle exemption soit conçue avec grand soin.)

Mesures touchant les régimes de pension privés

La *Loi de l'impôt sur le revenu* interdit actuellement aux travailleurs de toucher des prestations d'un régime enregistré d'épargne-retraite et d'y cotiser en même temps. Cela signifie que la plupart des travailleurs qui bénéficient de ce type de régime cessent de travailler et quittent leur emploi pour pouvoir toucher des prestations de pension. (La loi les autorise à retourner au travail sans cotiser au régime, mais les politiques de l'employeur, les conventions collectives ou les règles des pensions font souvent qu'il est impossible de ne pas verser de cotisations au régime de pension ou de trouver un nouvel emploi et de cotiser à un autre régime.) En raison de cette exigence, ainsi que du calcul habituel des prestations sous forme de pourcentage de la moyenne des années les mieux rémunérées, il est généralement difficile pour les travailleurs de prendre un emploi à temps partiel, un poste moins bien rémunéré ou une autre forme de retraite progressive, ou encore d'accepter un emploi chez un autre employeur ayant des politiques plus souples.

Au Canada, nombre de travailleurs bien rémunérés (et par conséquent plus productifs pour l'économie) sont couverts par des RPA à prestations déterminées. Il s'agit généralement de régimes structurés par la convention collective ou par la politique de l'employeur pour encourager fortement une retraite précoce. Même si certains travailleurs qui « prennent leur retraite » touchent leur pension puis retournent sur le marché du travail – souvent comme travailleurs autonomes ou auprès d'un autre employeur –, il est

important que ces régimes offrent un maximum de souplesse. Les employeurs pourraient y veiller, mais une modification de la politique les y aiderait certainement.

Un changement de politique visant à permettre de retirer des fonds d'un régime de pension tout en continuant à y cotiser faciliterait les choses. Il serait en outre utile que les administrateurs de régimes fassent des changements de façon à permettre le départ progressif à la retraite sans perte d'avantages éventuels et qu'ils adoptent une nouvelle formule de calcul des prestations.

Plus de choix quant au moment du départ à la retraite, y compris des programmes de retraite progressive

Expérience internationale

Les programmes de retraite progressive ont été adoptés dans plusieurs pays. Ils offrent plus de choix et de souplesse pour planifier le moment du départ à la retraite et facilitent la transition parce qu'ils permettent le travail à temps partiel, peut-être sous forme de semaine de trois ou quatre jours ou de périodes de vacances annuelles plus longues. L'un des régimes les plus populaires combine le travail à temps partiel et le versement de prestations réduites. Le gouvernement de la Belgique, par exemple, a mis sur pied un programme de crédits de temps avec apport de revenu pour les travailleurs âgés du secteur privé (travailleurs de 50 ans et plus) afin que ces travailleurs puissent réduire de 20 à 50 % leurs horaires de travail sans perdre le droit de cotiser à un régime de pension. Une formule similaire a été adoptée en Allemagne, où les travailleurs de 55 ans et plus peuvent réduire de moitié leur horaire de travail et toucher une pension partielle. Dans le cadre de sa réforme des pensions, en 1998, le gouvernement de la Suède a permis aux personnes de 61 ans et plus de travailler et de toucher une pension en même temps.

D'autres pays ont encouragé la souplesse relativement à la répartition du temps ou à l'équilibre entre les obligations professionnelles et la vie familiale en fin de carrière. En Autriche, par exemple, les travailleurs âgés peuvent réduire leurs heures de travail de 40 à 60 %, et il est possible de travailler selon cet horaire réduit pendant un maximum de six ans et demi. Au Royaume-Uni, le gouvernement a mis en place une initiative de conciliation travail-vie en 2000, dans le but d'adapter les pratiques du milieu de travail et en règle générale d'instaurer des conditions de travail qui répondent aux besoins des travailleurs âgés.

Options pour le Canada

Il serait utile que les gouvernements, les employeurs, les compagnies d'assurance et les administrateurs de RPA envisagent diverses combinaisons de pension partielle et de travail à temps partiel. L'élimination du critère d'arrêt de travail dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* encouragerait cette discussion.

Il serait en outre utile que le RPC offre une option de prestation partielle/travail à temps partiel, mais comme la somme est déjà modeste, la prestation aura moins d'effet lorsqu'elle sera divisée.

La recommandation d'autoriser le report de la SV-SRG et d'accorder une exception aux travailleurs à faible revenu favoriserait aussi le travail à temps partiel après 65 ans.

Élimination des obstacles et évolution des attitudes touchant l'embauche et le maintien à l'effectif des travailleurs âgés

Expérience internationale

De nombreux pays ont légiféré pour lutter contre la discrimination fondée sur l'âge. Les États-Unis ont fait œuvre de pionniers dans ce domaine en adoptant une loi qui interdit la discrimination basée sur l'âge dans les années 1960. Plus récemment, l'Union européenne a adopté une directive de cet ordre qui entrera en vigueur dans les 25 pays membres dès 2006.

D'autres initiatives ont fait valoir l'intérêt que présentent les travailleurs âgés pour les employeurs. La plupart ont pris la forme de campagnes d'éducation et d'activités encourageant une intervention plus dynamique des agents économiques et sociaux[34]. Citons deux des exemples les plus intéressants à cet égard : la campagne d'acceptation des personnes âgées au Royaume-Uni et l'initiative nationale pour les travailleurs âgés en Norvège. Le programme national des travailleurs âgés de la Finlande constitue également un bon exemple de programme rentable[35]. Ces initiatives, auxquelles participaient des gouvernements, des organisations d'affaires et des syndicats, ont eu des effets positifs et elles ont modifié les attitudes des employeurs à l'égard des travailleurs âgés dans ces pays.

Plusieurs pays ont envisagé d'abolir l'âge de la retraite obligatoire, souvent considéré comme un obstacle pour les travailleurs âgés qui souhaitent continuer à travailler après l'âge de 65 ans. Les données internationales sur l'abolition de la retraite obligatoire comme moyen de relever les taux d'activité des travailleurs âgés révèlent que la mesure a eu peu d'effets perceptibles* sur les comportements de départ à la retraite en règle générale, mais qu'elle est importante pour certains groupes.

Plusieurs gouvernements de l'OCDE ont également pris diverses mesures pour réduire les coûts de main-d'œuvre associés aux travailleurs âgés. Le plus souvent, ce sont des subventions salariales qui ont été offertes, pour tenter de compenser les coûts de recrutement ou de maintien à l'effectif des travailleurs âgés, en particulier dans le cas des moins qualifiés. Ces subventions peuvent prendre diverses formes : régimes de subventions classiques pour aider les chômeurs et les personnes handicapées âgées; soutien du revenu pour reporter le départ à la retraite des travailleurs âgés ou pour faciliter la retraite progressive en compensant la perte de revenu due à la réduction des heures de travail.

Options pour le Canada

Comme dans d'autres pays, l'intérêt d'abolir l'âge de la retraite obligatoire fait l'objet d'un débat au Canada. De fait, la retraite obligatoire est encore autorisée en vertu des lois sur les droits de la personne et du travail dans quatre provinces et peut être inscrite dans les conventions collectives dans plusieurs autres. Le Québec et le Manitoba ont été les premiers à l'abolir complètement. Le gouvernement fédéral ne l'impose pas en tant qu'employeur, et la discrimination fondée sur l'âge est interdite par la *Charte des droits et libertés*. Il y a eu relativement peu de plaintes officielles de discrimination au Canada, mais comme on l'a vu par le passé au sujet d'autres préoccupations concernant la discrimination, ces problèmes peuvent exister dans l'ombre jusqu'à ce qu'on en parle sur la place publique. Il serait en outre possible de mener de vastes campagnes d'éducation publique dans ce domaine.

Là où la retraite obligatoire n'est pas interdite, il conviendrait d'éliminer la limite d'âge dans les codes des droits de la personne, pour assurer aux personnes de 65 ans et plus une protection normale contre la discrimination fondée sur l'âge et pour encourager les gouvernements provinciaux, les employeurs et les syndicats à collaborer afin d'abolir cette règle dans les normes du travail et les conventions collectives, sauf dans les cas où elle peut être pleinement justifiée. Cela pourrait déboucher sur l'élaboration de justifications plus précises ou limiter la responsabilité des employeurs en matière d'ancienneté.

Dans tous les groupes professionnels, mais surtout lorsque la capacité physique d'exécuter le travail diminue avec l'âge, il conviendrait que les employeurs offrent, dans la mesure du possible, des programmes de retraite progressive et de modification des tâches pour tenir compte de la diminution des capacités physiques.

Il serait utile que les employeurs canadiens, peut-être par l'entremise des conseils sectoriels, participent à un vaste débat sur le vieillissement de la main-d'œuvre, sur ses conséquences pour l'embauche et le maintien à l'effectif des travailleurs âgés et, en particulier, sur le rôle des ressources humaines à cet égard.

Amélioration de l'employabilité des travailleurs âgés et promotion du travail autonome

Expérience internationale

Plusieurs pays de l'OCDE ont reconnu qu'il était essentiel d'améliorer l'employabilité d'un nombre croissant de personnes âgées qui décident de rester sur le marché du travail. Dans la majorité des pays de l'OCDE, la formation offerte par les entreprises est souvent axée sur les jeunes travailleurs – les employeurs étant généralement d'avis qu'ils peuvent mieux recouvrer cet investissement. Le manque de temps, le manque de souplesse des activités de formation et les responsabilités familiales contribuent aussi à compliquer l'accès à la formation. Il est donc peu étonnant de constater que les travailleurs âgés sont sous-représentés dans les programmes de formation, en comparaison d'autres groupes d'âge.

Le *Job Start*, en Australie, a été l'un des programmes les plus connus. Il offrait des crédits de formation pour les travailleurs âgés dans les années 1990. Les Pays-Bas offrent un incitatif fiscal aux employeurs pour qu'ils dispensent de la formation à leurs travailleurs âgés. L'Espagne et le Royaume-Uni ont inclus dans leurs services d'emploi la formation et le placement de travailleurs âgés en chômage. D'autres pays ont envisagé d'accorder des crédits de temps de travail qui peuvent être ultérieurement échangés contre du temps de formation. Des comptes de temps de travail de divers types sont offerts en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark et en France.

Les travailleurs âgés se tournent aussi vers le travail autonome comme moyen de prolonger leur vie active. Les programmes qui aident les travailleurs âgés à faire cette transition sont de plus en plus populaires dans des pays comme la Finlande, la Suisse et le Royaume-Uni.

Le peu d'habiletés pour la recherche d'emploi et l'absence de services d'emploi adaptés pour les travailleurs âgés peuvent réduire plus encore l'employabilité de ces travailleurs. Selon l'OCDE, les services d'emploi publics seraient plus efficaces s'ils fonctionnaient comme une agence entièrement intégrée combinant les trois fonctions de base que sont le placement, le versement de prestations et l'inscription des candidats à des programmes actifs. Des initiatives récentes en Australie (*Centrelink*) et au Royaume-Uni (*Job Centre Plus*) sont très intéressantes à cet égard.

Options pour le Canada

Les travailleurs âgés ont besoin d'un meilleur accès à la formation. Certains changements peuvent être apportés aux pratiques de formation avec la collaboration des employeurs, en particulier s'ils considèrent que les travailleurs âgés sont plus susceptibles de leur rester fidèles et lorsqu'il est clair qu'un travailleur désire continuer à travailler.

Il est en outre probable que les travailleurs âgés seront plus disposés à contribuer financièrement à leur propre formation si des politiques encouragent la prolongation de la vie active. Les établissements d'enseignement publics et privés doivent être habilités à répondre à cette demande en offrant des occasions d'apprentissage appropriées. Il serait peut-être bon de créer des régimes enregistrés d'épargne-études (REEE) et des systèmes de bons d'apprentissage adaptés aux besoins des travailleurs âgés.

Il est essentiel que le gouvernement fédéral, les provinces, les conseils sectoriels et les syndicats collaborent à l'élaboration de systèmes reconnaissant les compétences acquises, afin que les travailleurs âgés puissent acquérir et développer un capital humain transférable.

Un effort particulier pourrait être consenti pour donner aux travailleurs âgés de nouvelles occasions d'accès à la formation et à la préparation au travail autonome.

Il serait opportun que le Canada fasse l'essai de systèmes de banque de temps et de compte de temps de travail, qui permettraient d'accumuler des crédits en vue d'obtenir des congés ou une aide financière pour la formation ou pour le perfectionnement de compétences nécessaires au travail autonome.

RPC et dégroupage des régimes d'invalidité

L'OCDE s'est interrogée au sujet des programmes d'invalidité utilisés comme mécanismes favorisant le départ à la retraite. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, le programme de prestations d'invalidité du RPC (PPIRPC) a vu sa clientèle s'accroître en raison de plusieurs facteurs indépendants : des changements législatifs apportés en 1987 et en 1992 ont bonifié la prestation mensuelle, assoupli les règles d'admissibilité en fonction des gains et des cotisations et instauré une disposition pour faciliter l'acceptation des candidatures présentées en retard. Plusieurs provinces ont procédé à des examens du volume de cas de l'aide sociale pour repérer les clients admissibles au RPC. En outre, toutefois, la restructuration économique a probablement encouragé les candidatures au PPIRPC.

La proportion de prestataires du PPIRPC ayant entre 50 et 64 ans a légèrement augmenté depuis 1998, passant de 69,5 % à 72,6 % en 2004. Cette augmentation est surtout due à une hausse de la clientèle des 50 à 54 ans et reflète les tendances démographiques générales.

Toutefois, la détérioration de la santé et les limites fonctionnelles ne touchent pas seulement la part de la main-d'œuvre qui est admissible PPIRPC. En effet, environ 26 % des retraités auraient pu continuer de travailler s'ils avaient été en meilleure santé. À mesure que la main-d'œuvre vieillit, le nombre de personnes ayant diverses formes de limites touchant le travail augmentera sans doute. Pour répondre à diverses situations et à divers besoins, il faudrait trouver des moyens de permettre à ces personnes de continuer à travailler. Les nouvelles technologies, les nouvelles conditions de travail et les nouvelles formes de travail autonome pourraient produire des résultats intéressants. En outre, des aides à l'emploi « sur mesure » seront nécessaires pour annuler l'effet de limites spécifiques en milieu de travail qui risquent de devenir invalidantes. Le concept d'invalidité doit, en quelque sorte, être « dégroupé ».

Un certain nombre de bénéficiaires actuels ou futurs des prestations d'invalidité du RPC seraient en mesure d'occuper certains types d'emploi, et le RPC s'efforce, à petite échelle, de faciliter les efforts en ce

sens. Il serait utile de faire d'autres expériences, en particulier si les services de réadaptation, les encouragements et les mesures préventives peuvent s'adresser à un plus large groupe de travailleurs âgés qui ont des problèmes de santé et des contraintes qui touchent leur employabilité. La retraite progressive et le soutien à l'emploi devraient être adaptés aux situations qui limitent les possibilités de travail.

De toute évidence, cette question ne relève pas uniquement du RPC, mais aussi des services d'assurance-emploi (AE) et des programmes des gouvernements provinciaux.

Conditions de travail adaptées aux besoins des travailleurs âgés

Expérience internationale

De plus en plus, on s'entend pour dire que de meilleures conditions de travail pourraient permettre de prolonger la vie active. Ce consensus s'explique en partie du fait que la perte des capacités fonctionnelles et le découragement sont d'importants facteurs qui incitent certains travailleurs âgés à partir à la retraite. En outre, de nombreux travailleurs de tous les âges comptent sur leur milieu de travail pour les encourager et pour appuyer leurs besoins de satisfaction au travail, de créativité, de prestige et de rapports sociaux. Plusieurs pays, en particulier la Suède et la Finlande, ont fait porter leurs efforts sur la promotion de milieux de travail mieux adaptés aux besoins des travailleurs âgés.

Options pour le Canada

Il serait sans doute utile que les conseils sectoriels envisagent d'élaborer un programme à large assise pour adapter le milieu de travail aux besoins des travailleurs âgés.

Adaptation des services d'emploi aux chercheurs d'emploi âgés

On constate une absence généralisée de services d'emploi destinés aux travailleurs âgés. Des initiatives récentes en Australie (*Centrelink*) et au Royaume-Uni (*Job Centre Plus*) ont mis l'accent sur le counseling en profondeur, les encouragements à la recherche d'emploi (p. ex., primes de réemploi) et les programmes d'aide à la recherche d'emploi.

Options pour Canada

Il serait opportun que tous les services de soutien à l'emploi offerts aux autres travailleurs dans le cadre du régime de l'AE, les programmes d'accès au marché du travail et toutes les mesures connexes soient également offerts aux travailleurs âgés.

8. Conclusion et prochaines étapes

Le vieillissement de la population constitue un sérieux défi au Canada comme ailleurs. D'un point de vue économique et budgétaire, il faudra faire en sorte que l'offre de main-d'œuvre soit suffisante, en quantité et en qualité, pour assurer le succès de l'économie.

Le présent rapport montre que l'un des moyens de relever le défi serait d'encourager les travailleurs âgés à prolonger leur vie active. L'évolution démographique est lente, mais le vieillissement est un phénomène actuel, et il faut agir maintenant si nous voulons influer sur les décisions des membres de la génération du baby-boom qui arrivent à l'âge de la retraite.

Nous n'allons pas à contre-courant : de nombreux travailleurs âgés aimeraient continuer à travailler, soit dans leur poste actuel, à temps partiel ou dans un nouveau poste. En outre, le marché du travail offrira sans doute certaines occasions, et les jeunes retraités en bonne santé sont également en mesure de créer eux-mêmes de nouvelles occasions. La politique publique et les campagnes de participation du public peuvent éliminer des obstacles et encourager l'évolution.

L'analyse du cycle de vie sous-jacente aux recherches contemporaines permet aussi de mieux comprendre comment le changement démographique et social a modifié nombre de nos habitudes de vie fondamentales. Une « jeunesse » prolongée, y compris les possibilités variées d'études postsecondaires, la décision de reporter la carrière et l'établissement de la famille, a remplacé la succession plus rapide des rôles chez les générations antérieures. Par conséquent, d'autres changements importants, par exemple le fait d'avoir des enfants et d'épargner en vue de la retraite, sont également souvent reportés. Par contre, un retrait précoce de la population active mène à une évolution vers des périodes de retraite de plus en plus longues. Cette évolution, combinée avec le modèle maintenant prédominant de la famille à deux revenus, a comprimé le temps disponible pour les enfants, le soin de parents âgés ou invalides ou les activités d'épanouissement personnel et professionnel. Dans un rapport de suivi, nous examinerons comment la société peut offrir une certaine souplesse aux familles afin de gérer leurs besoins en temps, et nous verrons si une telle souplesse peut aussi donner lieu à des gains de productivité sociale et économique.

Comme nous l'avons dit dans le présent rapport, le vieillissement de la population et le resserrement du marché du travail à l'avenir pourraient aussi nous ouvrir de nouvelles perspectives. Des initiatives qui enrichissent l'offre de main-d'œuvre en améliorant la participation sociale et économique de groupes qui étaient autrefois marginalisés ou défavorisés pourraient rapporter énormément. Une production économique accrue, des coûts sociaux réduits et une amélioration des relations sociales sont des objectifs réalistes. Nous examinerons les possibilités d'orienter les efforts vers l'inclusion – l'inclusion des nouveaux immigrants et de leurs familles, des membres des Premières nations, des personnes handicapées et des personnes sous-scolarisées et sous-employées. Le PRP continuera de collaborer avec les ministères et organismes fédéraux pour évaluer les possibilités qu'offrent le vieillissement de la population et l'évolution du marché du travail relativement à un large éventail d'objectifs stratégiques.

NOTES

1 Pour plus de détails, voir <http://www.statcan.ca/francais/spsd/VueEnsembledeLifePaths.pdf>.

2 *Le Plan budgétaire de 2005*, Annexe 3, Le défi démographique du Canada.

3 DSC (2004).

4 Nous utilisons les hommes dans cet exemple, parce que leur taux d'activité historique se rapproche davantage de la norme. Étant donné que le taux d'activité des femmes augmente de manière spectaculaire depuis quelques décennies, il serait difficile d'établir des projections exactes à partir des taux historiques.

5 Finances Canada (2005).

6 OCDE (2005).

7 OCDE (2005).

8 Denton, Frank, et Byron Spencer, « *Population Aging and its Economic Costs: A Survey of the Issues and Evidence* », *Canadian Journal on Aging*, vol. 9, suppl. 1, été 2000. Denton et Spencer donnent à penser qu'en théorie, d'un point de vue pangouvernemental, la réduction des dépenses consacrées aux enfants et à la population active pourrait compenser en grande partie l'augmentation des dépenses consacrées aux personnes âgées, étant donné que certaines prestations telles la SV-SRG et le RPC sont imposables. Ils concluent que la croissance des dépenses attribuable aux facteurs démographiques pourrait se situer à l'intérieur des paramètres de la croissance générale de la population.

9 Bureau de l'actuaire en chef (2005).

10 BSIF, Rapport actuariel (5e) au 31 décembre 2000 sur le Programme de la sécurité de la vieillesse (2002).

11 Bureau de l'actuaire en chef (2005).

12 Pollock (2000) et Jackson et McDermott (2004).

13 À titre d'exemple, alors que la croissance de la population entraînera une augmentation du taux des dépenses en santé, elle se traduira en même temps par une augmentation du taux de croissance du PIB. Par conséquent, l'incidence globale de la croissance de la population sur le ratio dépenses en santé/PIB sera négligeable.

14 Données tirées des Statistiques sur l'impôt des particuliers, 1987 (pour l'année d'imposition 1985), Agence du revenu du Canada (ARC), et du site Web de l'ARC pour l'année d'imposition 2000 (voir <http://www.cra-arc.gc.ca/agency/stats/gb00/sfp/final/menu-f.html>).

15 Robbins et Veall (2002) évaluent à près de 300 milliards de dollars la valeur actuelle des futurs revenus qui proviendront des REER et des RPA.

16 FMI (2004).

17 RHDCC (2004a).

18 Fougère et Mérette (2000).

19 Mérette (2002).

20 Guillemette (2003) et MacLeod et Tang (2004).

21 RHDCC (2004b).

22 Aux fins de cette comparaison, nous avons utilisé la règle de 85 selon laquelle il faut avoir atteint l'âge de 55 ans et avoir accumulé au moins 30 ans de service pour être admissible à prendre sa retraite sans pénalité. Le même constat vaut pour les retraités âgés de 60 ans et plus.

23 Une part de cette baisse pourrait être attribuée aux réorganisations de l'appareil gouvernemental.

24 Ce scénario envisage ce qui se produirait si les gens prolongeaient leur vie active de deux ans et travaillaient pendant une période additionnelle proportionnelle aux futures augmentations de l'espérance de vie (qui devraient atteindre un maximum de quatre ans pour les personnes nées après 1981). Nous avons fixé arbitrairement la prolongation graduelle de la vie active à la moitié des futures augmentations de l'espérance de vie (jusqu'à concurrence de deux ans pour les personnes nées après 1981). L'augmentation de l'offre de main-d'œuvre obtenue devrait être considérable à long terme, soit près de 6 % d'heures par habitant de plus en 2050 que si aucun changement de politique n'intervenait.

25 Schellenberg (2004) et Schellenberg et Silver (2004).

26 PRP (2004).

27 Abraham et Houseman (2004).

28 Malatest and Associates (2003).

29 Robson (2001).

30 Hertz (1995).

31 Le taux d'imposition implicite correspond à une mesure générale du coût de renonciation du report de la retraite qui tient compte des incitatifs en faveur de la retraite que constituent l'âge d'admissibilité et la générosité des prestations. Le graphique renseigne sur l'impôt implicite auquel le régime de pension public (y compris tout régime de retraite anticipé) soumettrait un individu « représentatif » de 60 ans ayant un revenu moyen (et ayant entrepris sa carrière à 20 ans) qui souhaiterait continuer de travailler pendant cinq ans.

32 Finlande (2004).

33 Voir aussi : The *National Programme on Aging Workers*, 1998-2002.

34 En 1999, la campagne Age Positive du gouvernement britannique a grandement contribué à favoriser cet objectif. D'autres pays, comme la Finlande et la Norvège, se sont également employés à promouvoir une société pour tous les âges au moyen d'initiatives comme Age Positive et l'initiative nationale pour les travailleurs âgés. Dans certains pays, les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organismes privés se sont donné pour mission de promouvoir le vieillissement et les atouts que représentent les personnes âgées pour la société et le monde du travail.

35 Le fonctionnement du programme, qui a été mis en œuvre au cours de la période 1998-2002, a coûté 4,2 millions d'euros.

36 Voir par exemple Brook (2001) et Peracchi et Welch (1994).

BIBLIOGRAPHIE

Abraham, Katherine et Susan N. Houseman. 2004. « Work and Retirement Plans Among Older Americans », *Upjohn Institute Staff Working Paper* N° 04-105, Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Brooke, L. 2001. *Age Limits*, Melbourne, Equal Opportunities Commission.

Canada, Bureau de l'actuaire en chef. 2005. Rapport actuariel (7e) sur le Programme de la sécurité de la vieillesse au 31 décembre 2003, Ottawa.

Canada, Bureau de l'actuaire en chef. 2004. Rapport actuariel (21e) du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2003, Ottawa.

Canada, Bureau du vérificateur général du Canada. 1998. *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes* – 1998, Ottawa.

Canada, Développement social Canada. 2004. *Stress lié au manque de temps et bien-être*, DSC, présentation à la Conférence sur l'exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale, Projet de recherche sur les politiques, décembre 2004.

Canada, Finances. 2005. *Le plan budgétaire de 2005*, Ottawa

Canada, Finances. 2004. *Les défis économiques et financiers du vieillissement de la population*, Ottawa, Finances Canada, présentation à la Conférence sur l'exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale, Projet de recherche sur les politiques, décembre 2004.

Canada, Ressources humaines et Développement des compétences. 2004a. « Long-term Labour Market Scenario (Horizon 2030): Labour market demand by industry and occupation at the national level », Ottawa, Prévisions et analyse du marché du travail et des compétences, Direction de la recherche en politiques et coordination, RHDCC.

Canada, Ressources humaines et Développement des compétences. 2004b. « Long-term Labour Market Scenario (Horizon 2030): Impact of different long-term scenarios on the overall labour force supply », Ottawa, Prévisions et analyse du marché du travail et des compétences, Direction de la recherche en politiques et coordination, RHDCC.

Canada, Ressources humaines et Développement des compétences. 2004c. *Besoins futurs liés au marché du travail au Canada : dix choses que vous devriez savoir*, présentation à la Conférence annuelle du Projet de recherche sur les politiques, « Explorer de nouvelles approches en matière de politique sociale », décembre 2004.

Conference Board du Canada. 2003. « Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires », Ottawa.

Conference Board of Canada. 2004. « Understanding Health Care Cost Drivers and Escalators », Ottawa.

Dang, T., P. Antolin et H. Oxley. 2001. « Fiscal Implications of Aging: Projections of Age-Related Spending », OECD *Economics Department Working Papers* N° 305, Paris.

Denton, Frank T. et Byron G. Spencer. 2003. « Population Change and Economic Growth: The Long Term Outlook », Hamilton, Université McMaster.

Duval, R.. 2003. « Comportement de départ à la retraite dans les pays de l'OCDE : l'impact des systèmes de pension de vieillesse et d'autres programmes de transferts sociaux », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37.

Fougère, Maxime et Marcel Mérette. 2000. « Population Aging, Intergenerational Equity and Growth: An Analysis with an Endogenous Growth Overlapping Generations Model », dans *Using Dynamic General Equilibrium Models for Policy Analysis*, éd. G. Harrison, Svend E. Hougaard Jensen, Lars Haagen Pedersen et Thomas Rutherford, Amsterdam (Hollande-Septentrionale).

Finlande, Cabinet du Premier ministre. 2004. « Finland for People of All Ages », Helsinki.

FMI (Fonds monétaire international). 2004. *Canada : 2004 Article IV Consultation–Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion.*

Guillemette, Y. 2003. « Ralentir avec l'âge : les répercussions du vieillissement de la population active sur le niveau de vie des Canadiens », *Commentaire 182*, Ottawa, Institut C.D. Howe.

Hertz, D. 1995. « Work after early retirement: An increasing trend among men », *Monthly Labor Review*, 118, n° 4.

Hall, M., L. McKeown et K. Roberts. 2001. *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : points saillants de l'Enquête nationale de 2000 sur le don, le bénévolat et la participation*, Ottawa, Statistique Canada, N° 71-542-XPF au catalogue.

Jackson, H. et A. McDermott. 2004. « Health-Care Spending Prospect and Retrospect », note d'analyse, janvier, Ottawa, Direction de la politique économique et fiscale, Finances Canada.

MacLeod, Carolyn et Jianmin Tang. 2004. « The Aging Workforce and Productivity in Canada », Ottawa, Industrie Canada (à paraître).

Malatest, R A & Associates. 2003. « Le vieillissement de la main-d'œuvre et les répercussions sur le développement des ressources humaines pour les conseils sectoriels », ASC.

Mérette, Marcel. 2002. « The Bright Side: A Positive View on the Economics of Aging », *Choices IRPP*, 8, n° 1: 1-24.

Murray, T. Scott. 2004. *Lifelong Learning in Canada: Insights from the Data Wall*, Ottawa, présentation de Statistique Canada à la Conférence annuelle du Projet de recherche sur les politiques, « Explorer de nouvelles approches en matière de politique sociale », décembre 2004.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2004. « Études économiques de l'OCDE : Canada », Paris.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2005a. « Aging and Employment Policies: Canada », Paris (à paraître).

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2005b. « Policy Options to raise labour force participation », *Economics Newsletter*, avril 2005, numéro 3, Paris.

Peracchi, F. et Welch, F. 1994. « Trends in labor force transitions of older men and women », *Journal of Labor Economics*, 12,2: 210-242.

Pollock, Alan. 2000. « Compression des dépenses de santé », dans *Bulletin de recherche sur les politiques de santé*, Direction de la recherche appliquée et de l'analyse, Direction générale de l'information, de l'analyse et de la connectivité, Ottawa, Santé Canada.

Pollock, Alan. 2000. « Le vieillissement en tant que déterminant des coûts dans le domaine de la santé », dans *Bulletin de recherche sur les politiques de santé*, Direction de la recherche appliquée et de l'analyse, Direction générale de l'information, de l'analyse et de la connectivité, Ottawa, Santé Canada.

Projet de recherche sur les politiques. 2004. « Vues sur la flexibilité des parcours de vie et le vieillissement de la population du Canada », Ottawa.

Robbins, Jenna et Michael R. Veall. 2002. « Future Taxes on Pension Savings as a Government Asset », *Backgrounder* N° 63, Ottawa, C.D. Howe Institute.

Robson, William B.P. 2003. « Time and Money: The Fiscal Impact of Demographic Change in Canada », *Commentary 185*, Ottawa, C.D. Howe Institute.

Robson, William B.P. 2001. « Aging Populations and the Workforce, Challenges for Employers », British-North America Committee, Ottawa, C.D. Howe Institute.

Schellenberg, G. 2004. « Projets et attentes des Canadiens non retraités de 45 à 59 ans en matière de retraite », Ottawa, Statistique Canada.

Schellenberg, G. et C. Silver. 2004. « On ne peut pas toujours avoir ce que l'on veut : préférences et expériences de retraite », Ottawa, Statistique Canada, N° 11-008F au catalogue.

Villemaire, Josée. 2004. « Évolution de la participation des Canadiens aux régimes de pensions agréés (RPA) entre 1992 et 2002 », note d'analyse, janvier, Ottawa, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, Finances Canada.